# PERSPECTIVAS PARA UN PAIS EN CRISIS

Luis Faroppa

nuestra tierra 47

# nuestra tierra 47

EDITORES:
**DANIEL ALJANATI**
**MARIO BENEDETTO**



**Distribuidor general: ALBE Soc. Com., Cerrito 566, esc. 2, tel. 8 56 92, Montevideo. Distribuidor para el interior, quioscos y venta callejera: Distribuidora Uruguaya de Diarios y Revistas, Ciudadela 1424, tel. 8 51 55, Montevideo.**



Foto Carátula:
A. M. PERSICHETTI

# PERSPECTIVAS PARA UN PAIS EN CRISIS

Luis Faroppa



**LUIS A. FAROPPA.** Nacido en Montevideo en 1916, se graduó de Contador Público a los 24 años. Dedicado a la docencia, ocupó sucesivamente las cátedras de Economía Política, Teoría Económica, Historia de las Doctrinas Económicas y Sociales y finalmente Teoría del Desarrollo Económico, asignatura que continúa dictando. Al mismo tiempo (período 1949/1966) ejerció la Dirección del Instituto de Economía. En su actuación extra docente fue asesor del Ministerio de Hacienda (1940-45), Director de la Oficina de Recaudación del Impuesto a las Ganancias Elevadas (1945-50), Asesor Técnico del Contralor de Exportaciones e Importaciones (1949-50) y Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (1967). Participó en numerosos seminarios y congresos.
Ha publicado diversos trabajos, entre los que podemos citar: "El desarrollo económico del Uruguay"; "La agricultura como generadora del desarrollo económico"; "Industrialización y dependencia económica"; "La crisis económica actual".

# EL CRECIMIENTO DE LA REGION PLATENSE

## EL COMPLEJO ARGENTINA - BRASIL - URUGUAY

Uruguay es un complejo social incrustado entre Argentina y Brasil, los dos colosos del Cono Sur, que absorben más del 50% de la población y del territorio del continente sudamericano. Su creación y su independencia han estado unidas a los de los dos países citados; su futuro lo estará más aun. De las cifras que se acompañan deducimos:

| PAÍS | SUPERFICIE | | POBLACIÓN | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | 1969 | | 1980 | | 2000 | |
| | MILES DE KMTS. | % | MILES DE PERSONAS | % | MILES DE PERSONAS | % | MILES DE PERSONAS | % |
| Argentina | 2.776 | 24.2 | 23.983 | 20.3 | 28.218 | 18.1 | 45.000 | 18.— |
| Brasil | 8.512 | 74.1 | 90.840 | 77.2 | 124.003 | 79.7 | 200.000 | 80.4 |
| Uruguay | 187 | 1.7 | 2.852 | 2.5 | 3.251 | 2.2 | 4.000 | 1.6 |
| | 11.475 | 100.— | 117.675 | 100.— | 155.472 | 100.— | 249.000 | 100.— |

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo, Progreso Socio-Económico en América Latina, Noveno Informe Anual, 1969, págs. 195 y 239. Las estimaciones para el año 2000 corresponden al autor.

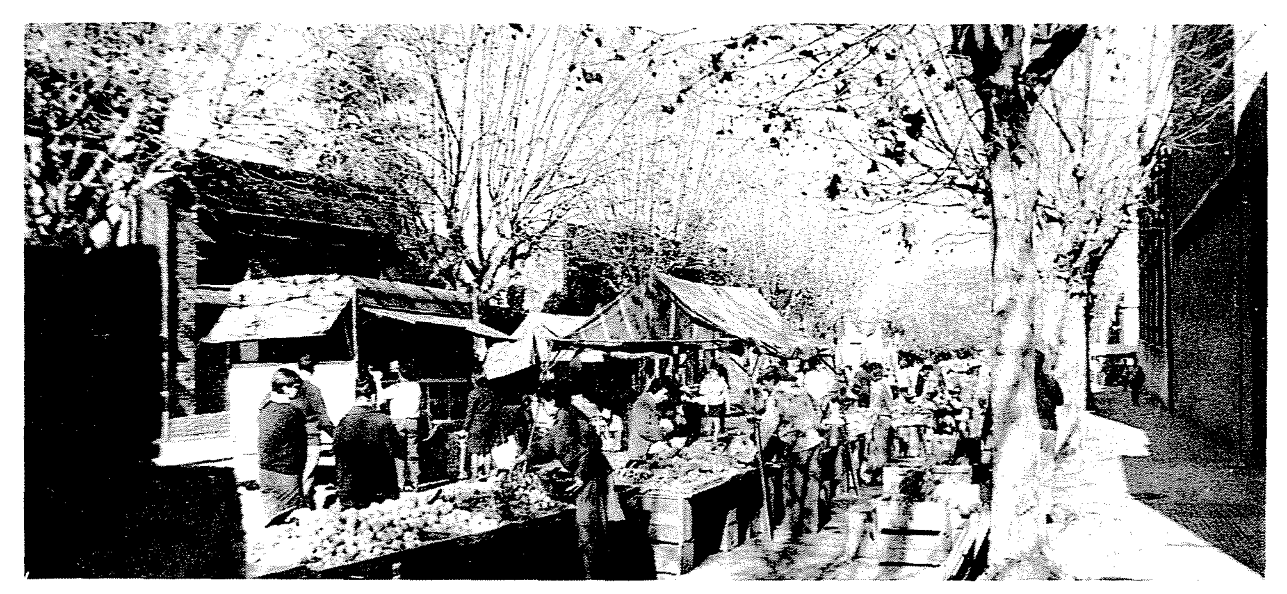


Foto: A. M. Persichetti

**Las necesidades alimenticias crecientes plantean un desafío a la ciencia y la técnica: producir más y mejor.**

**El masivo predominio territorial y demográfico de Brasil.** Su participación demográfica acrecerá en las próximas décadas en virtud del crecimiento anual de 3,2% en su población, superior al promedio de América Latina.

**El crecimiento notable que experimentará la población en su conjunto,** especialmente la brasileña, que se duplicará antes de fines de siglo.

**La pequeñez territorial y demográfica de nuestro país.** Su participación demográfica se empequeñecerá con el correr del tiempo ante el crecimiento más rápido de las poblaciones argentina y brasileña.

En función de lo anterior, el incremento de la población del complejo regional incidirá para que las relaciones económicas, políticas y sociales se intensifiquen. En consecuencia, las integraciones geográfica, cultural e histórica se acrecentarán en forma inexorable.

## EL CRECIMIENTO DE LA POBLACION Y LAS MODIFICACIONES CIENTIFICAS Y TECNICAS

Ese formidable crecimiento de población exigirá que se incremente la producción para alimentarla, vestirla y calzarla, que se multipliquen las viviendas para darle abrigo, las escuelas para alfabetizarla y los hospitales y sanatorios para asistirla. Exigirá, también, que se extiendan los pavimentos, los saneamientos y los transportes por efecto de la urbanización creciente.

Las actuales técnicas de producción y de comercialización no permitirán absorber un aumento tan enorme de la población sin que se resientan los niveles de vida actuales, ya infra-humanos en muchas regiones de la zona. Aparece así un desafío a la capacidad humana, a sus posibili-

dades para resolver este problema de crecimiento. La técnica y la ciencia tendrán que aunar sus esfuerzos; para que ello sea posible tendrán que multiplicarse las inversiones en investigación, en extensión, en capacitación humana. Será también necesario modificar las técnicas actuales de producción y de comercialización, introducir otras nuevas y crear elementos para elevar la producción y la productividad y, a la vez, mejorar la calidad de lo producido.

El crecimiento de los niveles demográficos determinará el avance de la ciencia y de la técnica, pero como éstas son funciones del conocimiento y de la capacitación personal de quienes las practican, tendrán que elevarse sustancialmente las inversiones en estos campos. Y tendrá que hacerse con urgencia, pues lleva tiempo preparar a los técnicos y más aun cambiar las mentalidades de los receptores de las nuevas fórmulas para que estén dispuestos a introducirlas.

## LA POBLACION, LA PRODUCCION DE ALIMENTOS Y EL INGRESO

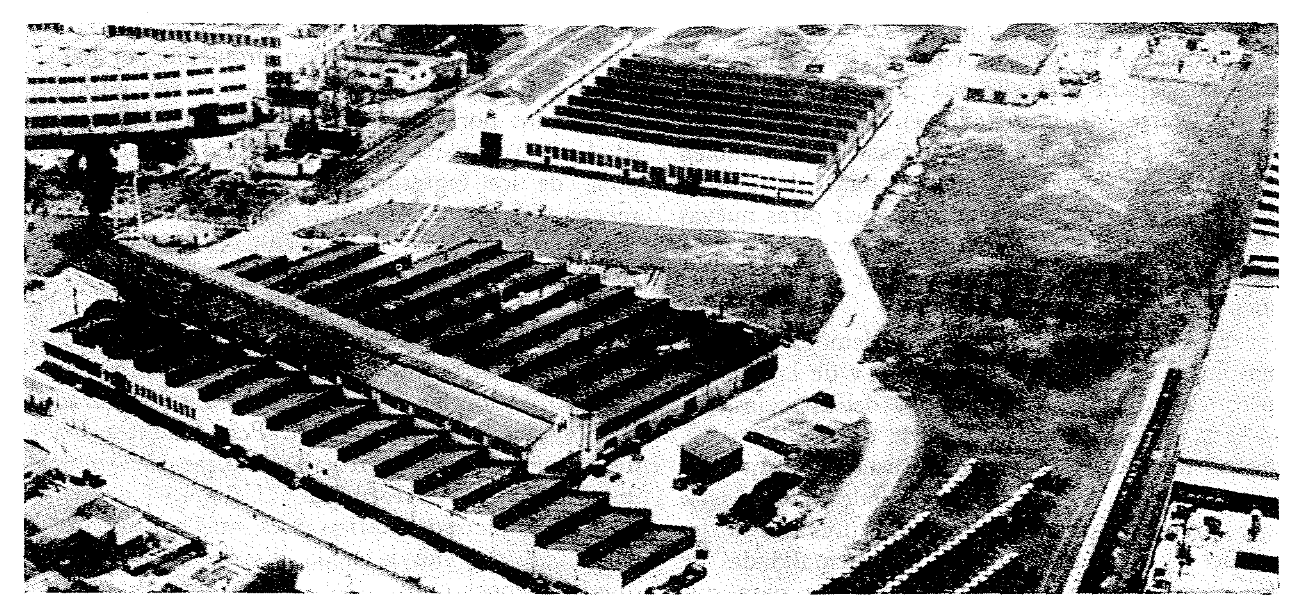
En los próximos años aumentará progresivamente la demanda de alimentos. Esta elevación responderá a varios factores:

**Al volumen en que crecerá la población.** Según las estimaciones citadas, dicho volumen será mayor en Brasil que en Argentina y en ambos superior al de Uruguay.

**Al incremento del ingreso de la población.** De acuerdo con los estudios del Banco Interamericano de Desarrollo, en 1968 el producto bruto interno por habitante era en Argentina de U$S 660 anuales; en Uruguay de 530 y en Brasil de 290. Aunque el ritmo de crecimiento del producto será muy elevado en Brasil, gran parte será absorbido por el explosivo crecimiento de la población (3,2% anual), lo que determinará que crezca con mayor lentitud el ingreso promedio por habitante. Con ese promedio, de acuerdo con estudios preparados por el Ministerio de Sanidad de Brasil, la mayor parte de su población destinaría el 60% de los ingresos a alimentos, fundamentalmente cereales y tubérculos y, en menor grado, a legumbres, carne, leche y huevos. En cambio, en razón de su ingreso superior, en Argentina y en Uruguay crecerán más rápidamente los consumos de estos últimos que los de aquéllos.

**A la forma en que está distribuido dicho ingreso.** La distribución del ingreso no está bien analizada en ninguno de los tres países. Pero distintos estudios suplementarios parecerían indicar una mejor distribución para Argentina y Uruguay que para Brasil. Los ingresos estarían pues, más concentrados en Brasil; y como la mala distribución significa que los menos, o muy pocos, se apropian de la mayor parte del ingreso, ello implicaría que la mayoría de habitantes de Brasil tendría ingresos muy bajos. Por lo tanto, gran parte de los mismos serían destinados a comprar alimentos y, por supuesto, de los "llenadores" (cereales y tubérculos). Diferente sería la situación para Argentina y para el Uruguay, donde el mayor ingreso y una relativa mejor distribución permitiría acceder a alimentos más variados y con mayor contenido proteínico.

**A la forma como está distribuida regionalmente la población.** El desplazamiento de la población es importante en las tres repúblicas, pero mucho más en Brasil que en Uruguay y en éste que en Argentina. Según estudios de CELADE,* la migración del campo hacia la urbe es en Brasil de 5,5% anual, mientras que en Uruguay es de 3% y en Argentina de 2,8 %. Ello determina, en general, una merma en la producción de alimentos, un aumento en su demanda y una elevación de sus precios.



**Fábrica de camiones en Brasil. En el país norteño es donde la industria pesada ha adquirido un mayor desarrollo.**

Todo lo expuesto incidirá para que la demanda de la zona, en los próximos años, sea:
— Abundante en cereales y tubérculos.
— Creciente en legumbres, carne, leche y huevos.
— Concentrada en las urbes que están en las zonas de desarrollo (La Plata, Buenos Aires, San Nicolás, Rosario, San Pablo, Belo Horizonte, Río de Janeiro, Santos, Porto Alegre y Montevideo).

## LA POBLACION, LA PRODUCCION AGRARIA Y LA PRODUCCION INDUSTRIAL

La mayor parte de la producción agraria está constituida por productos alimenticios. Ocurre que la demanda de víveres ejerce una influencia proporcional considerable en la estructura de toda la producción agraria. La demanda de otros productos agrícolas, no alimenticios, depende del crecimiento de la industria que los utiliza como materias primas. Tradicionalmente las primeras industrias que se instalan se fundamentan en la elaboración de las materias primas nacionales, entre ellas las agrícolas (manufacturas de productos alimenticios, de bebidas y de tabaco, de tejidos y de cueros, de muebles, etc.); sin embargo, a medida que se desarrollan los países, estas industrias son superadas en volumen e importancia por la elaboración de productos petroquímicos, de acero, de equipos eléctricos, de metales, etc., con escaso volumen de materia prima agrícola.

Las cifras correspondientes a los países que venimos estudiando y que se establecen en el cuadro adjunto evidencian:

| SECTOR ECONÓMICO | PRODUCCIÓN INDUSTRIAL (% DEL SECTOR EN EL TOTAL) | | |
|---|---|---|---|
| | ARGENTINA | BRASIL | URUGUAY |
| Alimentación, Bebida y Tabaco | 20.4 | 21.— | 39.7 |
| Tejido, Ropa y Calzado | 28.4 | 15.— | 19.4 |
| Otros | —.— | —.— | 8.5 |
| Industria liviana | 48.8 | 36.— | 67.6 |
| Industria pesada | 51.2 | 64.— | 32.4 |
| | 100.— | 100.— | 100.— |

Elaborado por el autor sobre cifras de la OCDE, citadas por Yudelman y Howard en su estudio para el B.I.D., de 1969, sobre "Desarrollo Agrícola e Integración Económica en la América Latina".

**El adelanto brasileño en la industria pesada.** El país más voluminoso de la zona se ha preocupado por desarrollar sus industrias metálicas, eléctricas, químicas y otras; quiere decir que la demanda provocada por el crecimiento de la población lo encontrará preparado en este terreno. Presumiblemente demandará colaboración en lo relativo a textiles, ropa y calzado.

**El atraso de nuestra industria liviana,** que aparece en alto grado dependiente de la producción de alimentos, bebidas y tabaco.

**La más equilibrada estructura de la producción industrial argentina.**

De acuerdo con lo anterior, puede originarse en los próximos años una intensificación de nuestra producción tradicional (vinculada con el agro) y un creciente enfrentamiento a la oferta manufacturera de los países limítrofes, especialmente en las producciones industriales dinámicas (las vinculadas con los metales, la electricidad, la química, etc.) para las cuales se están preparando intensamente nuestros vecinos.

## POSIBILIDADES ECONOMICAS DE URUGUAY ENTRE DOS POLOS DE DESARROLLO

Geográficamente, Uruguay está situado entre Argentina y Brasil. Económicamente, está incrustado en un mercado de 117 millones de consumidores (que serán 155 millones en 1980 y 249 millones en el 2000) y entre las dos zonas de mayor desarrollo de América del Sur. Por un lado, La Plata - Buenos Aires - San Nicolás - Rosario, que generan entre 2/3 y 3/4 de la producción argentina, influyen sobre todo el litoral oeste de nuestro país y sobre Montevideo; por otro lado, el triángulo San Pablo - Belo Horizante - Río de Janeiro, y sus apéndices Santos y Porto Alegre, influyen sobre el norte y el límite este de la República. Se intensificarán las relaciones a través de Salto, Paysandú, Fray Bentos y Colonia, o por Rivera, Yaguarón y Chuy; las rutas 5 y 26 las consolidarán; las comunicaciones aéreas, marítimas o carreteras se harán más densas; se multiplicará la irradiación de los polos argentino y brasileño; las ofertas y demandas de bienes y servicios se harán más voluminosas y nuestro suelo se favorecerá por el incremento que, inevitablemente, habrá de producirse en las producciones agraria e industrial y en la comercialización.

El crecimiento de la población alienta el desenvolvimiento de los países limítrofes; los desarrollos económicos desequilibrados de Argentina y de Brasil, al concentrar sus zonas de crecimiento industrial y comercial tan cercanamente a Uruguay, nos beneficiarán con sus irradiaciones. El incremento de la producción y del comercio puede favorecernos si seguimos una política adecuada.

# LA IMPORTANCIA DEL DESARROLLO AGRARIO NACIONAL

## EL ESTANCAMIENTO NACIONAL EN LOS RUBROS CUYA DEMANDA CRECERA

Argentina y Brasil tienen una población que crece más que la nuestra, una industria pesada más desarrollada y un aumento del ingreso que demandará mayor volumen de cereales, carne, leche y huevos. Parece adecuado observar qué características presenta nuestra producción en esos rubros, para el eventual caso de que aquellos mercados se abran ante las crecientes necesidades de sus habitantes.

Si tenemos presente que 1968 no debe ser tomado en consideración por haber sido un año de catástrofes climáticas, las conclusiones a extraer son que, desde hace más de una década:

— *El rubro minoritario (apicultura y avicultura) evidencia una tendencia sostenida creciente.*

VALOR DE LA PRODUCCIÓN BRUTA
(A COSTO CONSTANTE DE FACTORES DE 1961)
(EN MILLONES DE PESOS)

| AÑO | CEREALES | GANADO VACUNO | LECHE | APICULTURA Y AVICULTURA |
|---|---|---|---|---|
| 1956 | 621 | 773 | 367 | 100 |
| 1958 | 530 | 758 | 364 | 105 |
| 1960 | 195 | 850 | 431 | 111 |
| 1962 | 354 | 595 | 445 | 109 |
| 1964 | 234 | 861 | 443 | 122 |
| 1966 | 524 | 828 | 431 | 137 |
| 1968 | 198 | 775 | 395 | 114 |

Fuente: Banco Central del Uruguay, Cuentas Nacionales, 1969, Cuadros 2.B.4 y 2.B.7.

— *El rubro cereales, dentro de su irregularidad, manifiesta una tendencia descendente en la década del sesenta.*

— *Los rubros ganado vacuno y leche expresan una tendencia al estancamiento en los años sesenta.*

Éstos son los rubros cuya demanda seguramente se intensificará en los próximos años. Se deduce obviamente que debemos promover su dinamización para estar en condiciones de abastecer en su oportunidad las mayores demandas que nuestro país reciba. Ello debe ser enfatizado especialmente para la producción de ganado vacuno, que —según todas las estimaciones de fuentes oficiales internacionales— tendrá demanda mundial sostenida y creciente hasta 1985. Habrá que aumentar el stock nacional introduciendo mejoras en la alimentación de los animales y combatiendo las enfermedades que hoy los afectan. Lo anterior requiere racionalizar las administraciones de las empresas, mejorar la utilización de las tierras de pastoreo, multiplicar el uso de leguminosas y forrajes, así como la instalación de potreros para regular el pastoreo; también deberemos combatir más intensamente las enfermedades que contribuyen a la mortandad, a la baja proporción de cría y a la disminuida productividad. Ello requerirá inversiones importantes y acción concertada del Estado y de los ganaderos.

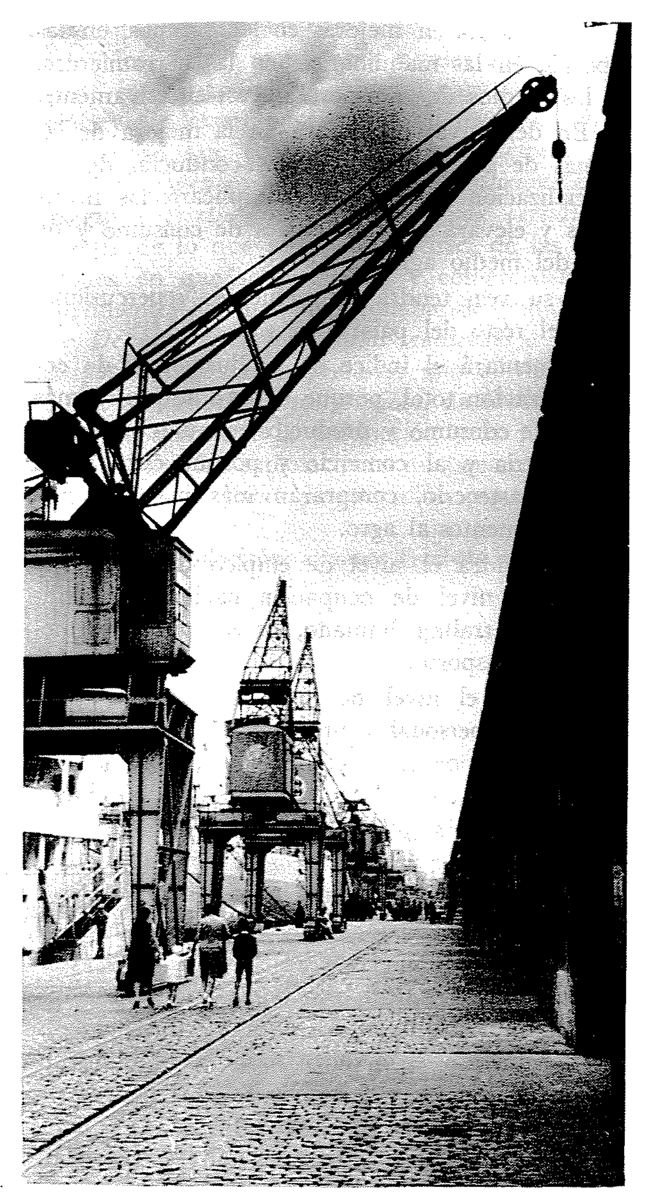
## CONSECUENCIAS DE LA DINAMIZACION DEL AGRO URUGUAYO

La dinamización de los rubros anteriores promoverá el crecimiento del sector agrario con las siguientes repercusiones para el campo:

— Elevar el nivel de ingreso del empresario rural.

— Multiplicar sus compras, dado el crecimiento de su poder adquisitivo, en la industria y en el comercio.

— Destinar los excedentes de los ingresos sobre los costos de producción y de comercialización a nue-



**La dinamización del agro permitirá superar el estancamiento de sectores claves como el comercio exterior.**

vas inversiones en mejoras en los campos, en las especies, en las maquinarias, en las herramientas, en los medios de transporte, y así sucesivamente.

En definitiva, colaborará en la mejora de las formas de producción y de las conductas de comercialización del campo, multiplicará las inversiones y elevará las condiciones de consumo y de vida del medio agrario.

A su vez, tendrá las siguientes repercusiones sobre el resto del país:

— Aumentará el índice de producción y de comercialización total, porque el agro adquirirá más bienes de consumo y productos manufacturados a la industria y al comercio y porque éstos, para poder abastecerlo, comprarán más materias primas y alimentos al agro.

— Mantendrá el nivel de empleo del campo y elevará el nivel de ocupación nacional al utilizar más el trabajo humano, los equipos y los medios de transporte.

— Elevará el nivel de ingresos del país, pues habrá más personal ocupado y más empresarios gananciosos por el crecimiento del volumen de actividades.

— Incrementará los excedentes exportables, con sus consiguientes consecuencias sobre las mayores posibilidades de abastecimiento en el extranjero.

— Será mayor el rendimiento de los impuestos recaudados (por las mayores producciones, ventas, transacciones y, en general, ganancias y capitalizaciones) con destino a obras de sostenimiento del crecimiento económico nacional. Igualmente elevará las ganancias y excedentes que podrán ser canalizadas, por los bancos o el Estado, a obras de infra-estructura, o de ampliación o creación de nuevas empresas, sostenedoras o impulsoras del desarrollo económico nacional.

— Ascenderá el monto de consumos del país, con las implicancias que se anotan en los párrafos siguientes.

Además de los aspectos reseñados, la promoción y el desarrollo del agro tendrán específicas e importantes repercusiones sobre el nivel de consumo y de vida de las ciudades, que en nuestro país concentran el 82% de la población nacional. En efecto, las elevadas producciones agrícolas posibilitarán altas productividades y, por lo tanto, disminuirán los costos por unidad producida. Los precios agrícolas podrán disminuir o mantenerse, la población podrá adquirir mayor cantidad de artículos o de servicios (pues el volumen total de salarios aumentará con el incremento del empleo), el nivel de consumo mejorará y el standard de vida, en definitiva, ascenderá.

Ello se confirma, por otra parte, si recordamos que en el índice de precios de los bienes de consumo, vulgarmente conocido como índice del costo de vida, los bienes alimenticios provenientes del agro tienen una ponderación de más del 50%.

Concluyo, pues, que el desarrollo agrario tiene una enorme importancia para el consumo y para el bienestar de la población, para el desarrollo económico en general, y para la estabilidad de los precios en particular.

Todo ello sin olvidar, desde luego, que, aunque importante, el desarrollo agrícola no es el único factor que juega sobre el nivel de los precios de los bienes de consumo, ya que éstos dependen también de la evolución de otros factores.

## LA POLITICA DE PROMOCION AGRARIA

Es necesario, pues, por las posibilidades que abren los crecimientos de Argentina y Brasil y por las consecuencias favorables que tendría en

el orden interno nacional dinamizar la producción campesina, originar la recuperación del campo primero y lograr, después, su transformación en un verdadero desarrollo agrario. ¿Cómo hacerlo? Es muy difícil responder con total precisión, pues el fenómeno es muy complejo; juegan en dicha dinamización múltiples factores naturales, sociales, políticos, económicos, etc. La que tentaré será una respuesta fundamentada preferentemente en los aspectos económicos.

El agro está en manos privadas. Aunque hay empresas dominantes, las decisiones las toman millares de empresarios. La estructura productiva del agro está atomizada. Si se desea promover el agro, dentro del régimen vigente, hay que movilizar a los empresarios. Los móviles pasan, así, a primer plano; según sean las características de dichos móviles, los 80.000 empresarios rurales acompañarán o no con su trabajo el esfuerzo para la recuperación y el desarrollo agrarios. Para esto último es preciso que concurran diversos factores:

— *Deben generarse condiciones institucionales que aseguren cierto grado razonable de certidumbre* acerca de lo que puede producirse, de las condiciones en que se producirá y comercializará y, finalmente, del margen razonable de rentabilidad.

— *Deben crearse los medios tendientes a poner a disposición de los empresarios una corriente continua de conocimientos técnicos,* de modo tal que permita aumentar la producción y la productividad. Como las explotaciones no tienen suficientes recursos para hacer investigación por su cuenta,

**La promoción agraria debe alcanzar a todos los aspectos de la producción: eliminar técnicas rudimentarias es uno de los objetivos.**

Foto: A. M. Persichetti



es necesario que el Estado genere una corriente importante de inversiones con destino a la investigación agraria y a su correspondiente extensión al medio rural.

— *Debe fortalecerse y popularizarse el acceso al crédito,* para que todos los empresarios puedan adquirir nuevos elementos de producción (maquinarias, accesorios, herramientas, fertilizantes, elementos para combatir las enfermedades, transportes, depósitos, etc.) o incrementar su capital de trabajo (para poder ampliar sus producciones).

— *Debe programarse y ejecutarse una racional política de precios y costos.* Como el gran incentivo, en la empresa privada, es la ganancia, resulta fundamental asegurar:

* Una política de precios de los bienes agrícolas que motive a la actividad de los productores y de los intermediarios agrarios.

* Una política de costos para las compras de los productores agrícolas —es decir, una política de precios para los bienes manufacturados por la industria nacional o de los bienes importados destinados al agro— que motiven a las actividades de los productores y de los intermediarios industriales.

— *Debe programarse y ejecutarse una racional política fiscal y monetaria.* Tiene estrechísima relación con el punto anterior; el mayor o menor volumen de impuestos y el tipo de los mismos puede modificar los precios o las ganancias. Y lo mismo ocurre con los volúmenes y tipos de créditos que se concedan, los intereses que se cobren o el tipo de cambio internacional que se mantenga.

En definitiva es fundamental la acción estatal para movilizar a los empresarios rurales. Al Estado le cabe promover una seguridad y una certidumbre razonables para el quehacer empresarial privado, proveer investigación y extensión, y programar y ejecutar una racional política de precios y de costos.

## LA IMPORTANCIA DE LAS EXPORTACIONES EN EL DESARROLLO NACIONAL

Ampliemos, ahora, el campo del análisis económico. Pasemos de lo nacional a lo internacional.

La actividad económica nacional es movilizada por una demanda. Pero esta demanda no es homogénea; se compone de una parte externa más otra interna, una demanda que proviene del exterior y otra propia del país.

La que proviene del exterior constituye lo que comúnmente llamamos exportaciones; y la demanda que proviene del interior se descompone, fundamentalmente, en tres rubros: el consumo de las familias, el consumo del Estado y las solicitudes para inversión.

La demanda del exterior incide según la siguiente secuencia: crece la demanda mundial de artículos y esto determina que crezca la de artículos producidos por los países industrializados. Éstos deben producir más y, para ello, se ven constreñidos a comprar más materias primas (para producir esos bienes) y alimentos (para la población que, por trabajar en las industrias productoras, no puede abastecerse a sí misma de alimentos). En definitiva, al aumentar la demanda mundial, crece la producción de los países industrializados y éstos adquieren más materias primas y alimentos en los países subdesarrollados.

¿Qué repercusión tiene esa demanda en Uruguay? Primero, al comprar más los países industrializadores, nosotros vendemos más. Aumentamos nuestras exportaciones de materias primas (lanas, por ejemplo) y alimentos (carnes, por ejemplo); incrementar las exportaciones implica mayores ingresos provenientes del exterior.

Pero además se producen otras repercusiones. Como el sistema tributario de nuestro país se

asienta, fundamentalmente, en el comercio exterior, al exportar más obtenemos más recaudaciones por impuestos, tasas, contribuciones, etc., tanto por la mayor exportación como por el mayor volumen que adquiere la actividad interna. De modo que mejoran los ingresos públicos de la nación.

Por otra parte, esta demanda que golpea desde el exterior a nuestra puerta y que nos permite vender más materia prima y alimentos, se traduce, para los productores de nuestro país, en mayores entradas. Ello los incita a aumentar sus compras para producir más; aumenta la demanda interna y se invierte más, se comercializan más máquinas, más tierras, más locales, más materias primas y bienes de consumo, y se necesita, además, mayor mano de obra, con lo que se aumentan la ocupación y las entradas de los trabajadores.

Tal como funciona nuestra economía, en la parte conectada con el exterior, cuando aumenta la demanda foránea mejora inmediatamente su situación de pagos con el extranjero; lo mismo ocurre con la situación de pagos de la Tesorería Pública y, finalmente, se incrementan las producciones, las inversiones, los empleos y los ingresos de la población.

Debemos concluir, pues, que las exportaciones tienen una importancia fundamental en la recuperación y en el desarrollo nacionales. La posibilidad adicional de nuevos o mayores volúmenes exportables a Argentina y Brasil favorecería la evolución de dichos procesos.

## LAS CARACTERISTICAS DE NUESTRA EXPORTACION

Sin embargo, esas exportaciones que tanta importancia tienen para el futuro de nuestro país presentan, desde hace décadas, las siguientes características:

— *Provienen primordialmente del agro.* En 1965 las exportaciones agrarias alcanzaron al 95% del total, el guarismo más elevado entre los países miembros de ALALC.

— *Se fundamentan en una materia prima (lana) y en un producto alimenticio (carne).*

Están sujetas, dada nuestra modestísima importancia internacional en los aspectos económico y político, a los dictados que imponen desde el exterior los compradores, tanto en lo relativo a calidad y cantidad como en lo que concierne a precios.

Las economías como la nuestra, que dependen de uno o dos productos primarios, son extremadamente vulnerables a los impactos provenientes desde el exterior. Dicha vulnerabilidad se manifiesta:

— Periódicamente, por la aparición de competidores más capacitados o urgidos por la presión de los grandes grupos compradores o por la recesión que sufren los grandes países industrializadores; en tales circunstancias, los precios o las compras (o ambos) de las materias primas o de los artículos alimenticios disminuyen (caso, por ejemplo de la política del Mercado Común Europeo, o de la veda británica). Ello se traduce en menores exportaciones de nuestro país y en menores ingresos provenientes desde el exterior.

— En el largo plazo, por el juego conjunto del progreso técnico (por ejemplo, sustitución de la lana por sintéticos), de la agrarización de los países industriales (por ejemplo el fomento de la agricultura en el Mercado Común Europeo y en Estados Unidos; la ley Nº 480 tipifica el fomento y la defensa del agro estadounidense), de las políticas discriminatorias aduaneras y sanitarias y de otros medios económicos, financieros y diplomáticos; en tales casos, los precios de nuestras exportaciones primarias disminuyen con relación a los precios de nuestras compras de productos manufacturados.

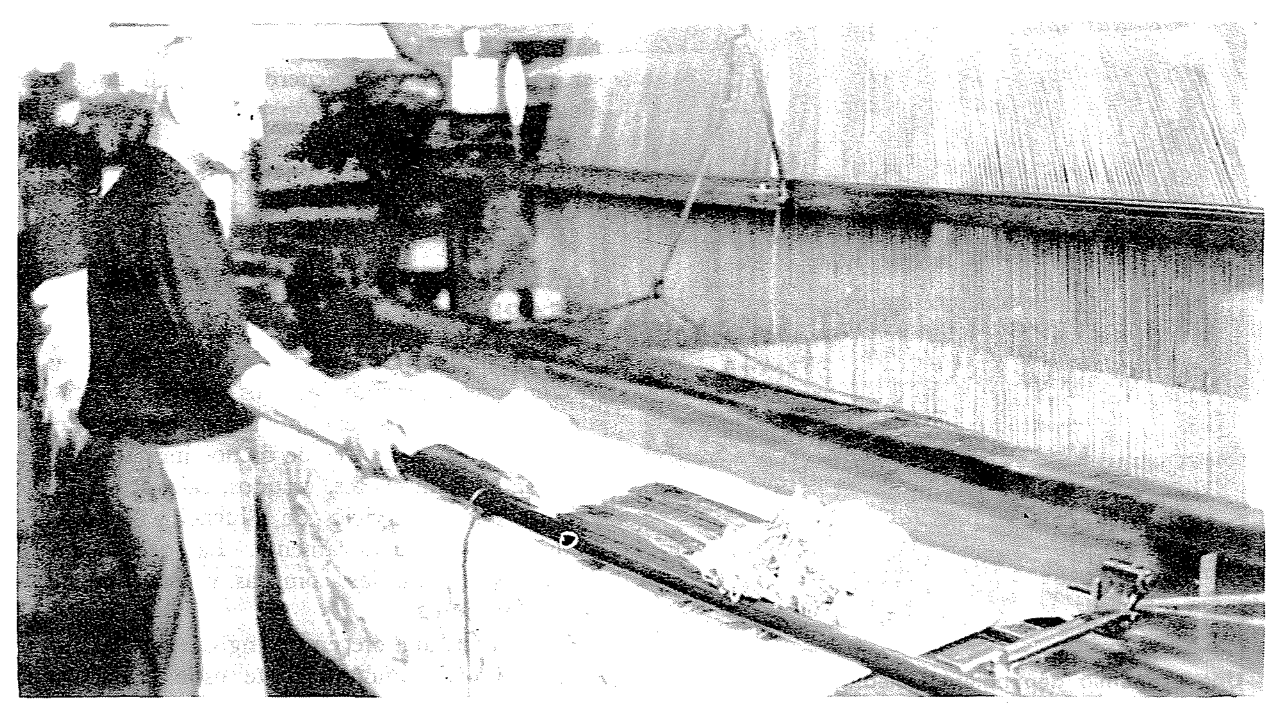
En la actualidad la recuperación económica depende de las exportaciones agrarias, éstas de la producción ganadera y ésta de las explotaciones del ovino y del vacuno. Pero todos ellos, economía, sectores agrarios y explotaciones ganaderas, dependen de las decisiones de los compradores del exterior, que son quienes fijan calidades, cantidades y, particularmente, precios. Por lo tanto, en las condiciones actuales, la recuperación y el desarrollo nacionales dependen de las decisiones que se adopten en el exterior por los compradores de nuestras exportaciones.

Como nuestro país, por sí solo, no tiene peso para modificar las fluctuaciones periódicas, y menos aun lo tiene para desviar las tendencias a largo plazo, si quiere disminuir su vulnerabilidad tiene que defenderse tentando la diversificación de su producción y promoviendo la reducción de su dependencia del mercado exterior. Si quiere una mayor independencia económica tiene que seguir una política distinta: ampliar el número de producciones exportables de manera que no dependa solamente del agro (promover exportaciones industriales y comerciales), ni dependa solamente de la carne y de la lana (promover exportaciones de otros productos agrícolas y ganaderos). Una política de diversificación de exportaciones puede superar algunas de las dificultades que afectan nuestras posibilidades de abastecimiento en el extranjero. Es necesario que programemos y ejecutemos una política de diversificación de exportaciones que evite aquella dependencia de un sector de la economía y de dos rubros de venta.

Una política de mayor intercambio con Argentina y Brasil permitiría ampliar tanto la exportación de productos agrarios no tradicionales como la de artículos industriales o de servicios comerciales. Nuestra posición estratégica entre dos vecinos poderosos y nuestras posibilidades de negociación con ellos nos asegurarían la disminución de la dependencia externa global, la atenuación de la vulnerabilidad respecto de los centros industriales mundiales y el impulso a la diversificación.

Diversificar significa implantar nuevas empresas o modificar otras existentes, cambiar formas de producción y modificar conductas de comercialización. Y ello puede ocurrir tanto en el sector agrario como en el industrial o en el comercial. Como en todos ellos predomina masivamente la empresa privada, deben darse por reproducidas aquí, con las adaptaciones que correspondan, las conclusiones a que arribamos en el tema "La política de promoción agraria" (págs. 10 a 12). Para que la producción y las exportaciones se diversifiquen, el Estado debe difundir seguridad y certidumbre razonables para el quehacer empresarial, proveer investigación y extensión, y programar y ejecutar una racional política de precios y de costos. Pero, agregamos ahora, para que los nuevos aspectos de mayor diversificación y menor dependencia se logren con mayor facilidad y celeridad, será necesario reservar el mercado nacional para nuestro empresariado, defenderlo por medios lícitos de la competencia extranjera. Ello facilitará la implantación de nuevas explotaciones y la modificación o reestructuración de las existentes; la producción nacional verá facilitada su posibilidad de sustituir a la extranjera, mejorará el nivel de empleo, de ingresos y de consumos de la población nacional, y se creará un mercado comprador autóctono más intenso para la industria, el comercio y las explotaciones agrarias. La dependencia del exterior podrá ser disminuida y las posibilidades de mejorar las técnicas agrarias y de avanzar en el proceso de industrialización fortalecidas.

Por lo tanto, las conclusiones a que recién nos referíamos deben implementarse con una política defensiva del mercado nacional, menos liberal con



**Más industrias significan más fuentes de trabajo y una diversificación de la oferta en los mercados internacionales.**

las importaciones, que evitan o disminuyen la producción nacional y que impiden o anulan la creación de un fuerte mercado interno de consumo que es, en definitiva, el objetivo que socialmente debemos perseguir como país, ya que ello conviene a la explotación agraria (grandemente productora de alimentos) y a las empresas industriales y comerciales, fuertemente abastecedoras de tales bienes. No hay posibilidad, por otra parte, de generar una industria de bienes intermedios o con sectores pesados si no consolidamos una fuerte industria productora de bienes de consumo. La política debe tender a acrecentar el mercado doméstico, nunca a contraerlo.

Una tal política con esas características se acompasaría mejor, finalmente, con el tratamiento que reciben nuestras exportaciones. En efecto, no hay liberalidad en el extranjero para nuestras producciones de carne y lana, que tienen que vencer políticas discriminatorias, arancelarias y sanitarias para poder entrar en el Mercado Común Europeo, en el mercado británico, en los países socialistas, o competir con la ayuda que EE. UU. da a sus propios productores mediante los beneficios de la Ley Nº 480. Desde luego que mientras ello se logra continuaremos dependiendo de las exportaciones agrícolas para obtener la mayor parte de las divisas que necesitamos para abastecernos en el




Foto: A. M. Persichetti

**Una economía dependiente: medidas internas dictadas por la presión de decisiones ajenas.**

exterior de las materias primas, materiales, maquinarias, equipos, transportes y demás que nuestro país no produce. Será una razón muy importante para acelerar el proceso de diversificación.

Juntamente con la política de diversificación de la producción (agraria y, principalmente, industrial) deberemos intensificar nuestro esfuerzo en lo internacional para formar un bloque regional con los países americanos, que enfrentan la misma problemática. Unidos, aumentará nuestro poder de negociación o de contratación con los países industrializadores adquirentes de nuestras materias primas y alimentos. La formación del bloque se facilitará si ya se viene procesando la integración platense. Las posibilidades que, para un mayor intercambio, ofrecen las respectivas producciones naturales de Argentina, Brasil y Uruguay, deben ser incrementadas por acuerdos en materia de complementación e integración industrial; igual criterio debe seguirse en lo relativo a transportes, comunicaciones, servicios financieros y otros de intermediación.

## LAS REESTRUCTURACIONES DEL DESARROLLO

Los empresarios, en las distintas etapas de sus producciones, generan ingresos (retribuciones personales, intereses, arrendamientos, ganancias e impuestos). Los receptores de dichos ingresos demandan con ellos alimentos, vestidos, calzados, artículos para el hogar, servicios de educación y asistencia médica, y así sucesivamente. La generación de ingresos posibilita las compras y éstas incentivan las producciones.

A medida que crecen los ingresos, los receptores satisfacen más abundantemente sus necesidades (por ejemplo, comen más y mejor). Pero cuando han satisfecho su necesidad de alimento, si los ingresos continúan creciendo, los volcarán en otras compras (vestidos, calzado, servicios personales, diversiones, vivienda, alhajamiento del hogar, etc.).

Lo anterior significa que un país, a medida que se desarrolla, incrementa su ingreso. Pero, al crecer el ingreso que cada habitante tiene en su poder, comienza a diversificar su demanda; inicialmente destina la mayor parte de sus entradas a alimentos, luego acrecienta la parte que vuelca en otros bienes y servicios.

Tomada la economía en su conjunto, implica que el sector productor de alimentos tiene que crecer menos que el resto de los demás sectores. Por eso es que, en términos generales, cuando más adelantado está un país, más reducido es el sector

agrícola (fundamentalmente productor de alimentos). La relación expresada se evidencia dinámicamente en el cuadro adjunto.

PORCENTAJE DEL PRODUCTO BRUTO INTERNO ORIGINADO EN LA AGRICULTURA (A PRECIOS CORRIENTES, 1900-1962)

| PERÍODO | ESTADOS UNIDOS | SUECIA | REINO UNIDO | FRANCIA |
|---|---|---|---|---|
| 1900 | 22 | 19 | 7 | — |
| 1910 | 19 | 19 | 6 | 32 |
| 1920 | 13 | 15 | 6 | — |
| 1930 | 10 | 11 | 3 | 21 |
| 1940 | 9 | 10 | 4 | 22 |
| 1950 | 7 | 7 | 6 | 15 |
| 1962 | 4 | 5 | 4 | 9 |

Fuente: OCDE (Paris, 1965), Agriculture and Economic Growth, citado por Yudelman y Howard, en "Desarrollo Agrícola e Integración Económica en la América Latina", BID, 1969, pág. 37.

En lo que respecta a Uruguay, la evolución en las últimas décadas ha sido la siguiente, presentada para el período 1935-1968.

PORCENTAJE DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO ORIGINADO EN LA AGRICULTURA (A COSTO CONSTANTE DE FACTORES DE 1963)

| PERÍODO | % | PERÍODO | % |
|---|---|---|---|
| 1935 | 16,8 | 1960 (1) | 12,8 |
| 1940 (1) | 16,8 | 1965 (1) | 15,9 |
| 1945 (1) | 15,2 | 1966 | 16,8 |
| 1950 (1) | 15,2 | 1967 | 14,5 |
| 1955 (1) | 14,1 | 1968 | 14,3 |

(1) Promedio de cinco años.
Fuente: Cuadro elaborado por el autor sobre antecedentes publicados por los Bancos de la República y Central del Uruguay.

No debemos tomar como normal el porciento resultante para el quinquenio centrado en 1960. Las consecuencias de las inundaciones de 1959 ejercieron una influencia depresiva sobre la producción agraria en dicho año y el siguiente; en consecuencia, disminuyeron su volumen frente al resto de la producción no agrícola, determinando un porciento menor al que normalmente hubiera correspondido. (Aclaración similar de anormalidad según vimos en páginas anteriores, corresponde efectuar para el porciento del año 1968.)

El mayor crecimiento de las producciones no agrarias con relación a las agrarias posibilita mayor comercialización de las primeras que de las segundas. De allí el fenómeno característico en el comercio internacional de que crezcan más rápidamente las exportaciones de productos manufacturados que las de productos primarios. En un reciente informe del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento se consignan las siguientes cifras:

VALOR DE LAS EXPORTACIONES MUNDIALES (EN MILES DE MILLONES DE DÓLARES F.O.B.)

| AÑO | PRODUCTOS PRIMARIOS | MANUFACTURAS | TOTAL (1) | PORCIENTO PRODUCTOS PRIMARIOS |
|---|---|---|---|---|
| 1960 | 56.2 | 69.7 | 127.— | 44.2 |
| 1961 | 58.— | 73.5 | 133.7 | 43.3 |
| 1962 | 59.7 | 79.4 | 141.4 | 42.2 |
| 1963 | 65.— | 86.3 | 153.9 | 42.2 |
| 1964 | 70.9 | 98.3 | 172.2 | 41.1 |
| 1965 | 73.7 | 109.7 | 186.4 | 39.5 |
| 1966 | 77.7 | 122.5 | 203.4 | 38.2 |
| 1967 | 79.7 | 131.2 | 214.1 | 37.2 |

(1) Comprende diversos productos no incluidos en las dos categorías.

Actualmente, la distribución sectorial señala para Argentina una mayor industrialización que en Uruguay, donde es notorio el predominio de la producción terciaria (56,3% del total). La disminución relativa, muy pareja en ambos países en cuanto tiene que ver con el sector agrario, se ha

**DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DEL PRODUCTO BRUTO INTERNO PROMEDIO 1965 - 1966**

| SECTOR | ARGENTINA (1) | URUGUAY (2) |
|---|---|---|
| Agro | 16.8 % | 16.7 % |
| Industria | 34.7 " | 22.7 " |
| Construcción, Comercio y Servicios | 48.5 " | 60.6 " |
| TOTAL | 100.— % | 100.— % |

(1) Yudelman y Howard, obra citada, pág. 9.
(2) Elaborado por el autor sobre cifras del Instituto de Economía, Estadísticas Básicas de Uruguay, 1969, pág. 32.

**ESTRUCTURA DE LA INDUSTRIA PESADA**

| SECTOR | ARGENTINA | BRASIL | URUGUAY |
|---|---|---|---|
| Metales básicos y productos de metal | 32.5 % | 27.— % | 16.6 % |
| Productos químicos | 14.2 " | 15.— " | 2.1 " |
| Otras industrias pesadas | 4.5 " | 22.— " | 13.7 " |
| Total industria pesada | 51.2 " | 64.— " | 32.4 " |
| Total industria liviana | 48.8 " | 36.— " | 67.6 " |
| TOTAL GENERAL | 100.— % | 100.— % | 100.— % |

Fuente: OCDE, París, 1968, citado por Yudelman y Howard, obra citada, pág. 10.

compensado en Argentina por un crecimiento de los bienes materiales producidos por la industria mientras que en Uruguay lo ha sido por un crecimiento de la producción de servicios. Ello significa, también, que la disminución relativa de la población campesina y del empleo agrario han sido sustituidas en mayor grado por la industria que por los servicios en la Argentina mientras que, en Uruguay, ha ocurrido todo lo contrario: se han inflado estos últimos.

A medida que se produce el crecimiento del ingreso, no solamente se lleva a cabo la reestructuración de las actividades agrícolas y no agrícolas sino que, también, se produce una reestructuración interior en el sector industrial: pierde importancia relativa la industria liviana y crece la correspondiente de la industria pesada.

La distribución actual en esta materia señala un desarrollo mayor y más equilibrado en Brasil que en Argentina y en ésta que en Uruguay. Lo expuesto conduce a estas conclusiones:

— *El mayor desarrollo industrial y de la industria pesada coloca en situación predominante en la zona a Brasil y Argentina frente a Uruguay.* Estamos expuestos a una presión diplomática, económica y financiera para abrir nuestras puertas a la producción industrial más adelantada de los países limítrofes.

— *Ello ocurre en momentos en que nos enfrentamos a la necesidad de reorientar nuestra estructura industrial y comercial,* disminuyendo la producción de servicios y aumentando la producción de bienes materiales, incluso para la exportación.

— *Esta situación obliga a adoptar una política defensiva del mercado nacional,* para dar ocupación a la población que emigra del agro y a la que deberá transferirse de los servicios hipertrofiados.

Si se desea que se produzca la reestructuración del sector industrial (disminuyendo la importancia relativa de la industria liviana y aumentando la de la pesada) o la correspondiente de la producción (disminuyendo la importancia de empresa productora de servicios y aumentando la de las productoras de bienes industriales), en este régimen dominado por la empresa privada, tendremos que crear móviles atractivos para los empresarios. De lo contrario, ni instalarán empresas nuevas ni modificarán las existentes de manera de alcanzar aquellas reestructuraciones deseadas; en consecuencia, tampoco se generarán los mayores y mejores

empleos que se desean para la población expulsada del campo o la transferida de otras ocupaciones.

Una vez más volvemos a la necesidad de generar los móviles a que nos hemos referido en el subcapítulo "Política de promoción agraria", a los que continuaremos refiriéndonos posteriormente.

Corresponde, sin embargo, a esta altura, efectuar una acotación. De acuerdo con lo expuesto anteriormente:

— Todo país que crece o se desarrolla incrementa su nivel de ingresos.

— Esta elevación del nivel de ingresos permite satisfacer en más alto grado y con bienes de mejor calidad las necesidades de los habitantes.

— Inicialmente la mejora se vuelca sobre todo hacia la satisfacción de necesidades alimenticias y éstas incentivan a los empresarios a aumentar las referidas producciones.

— Si la producción local es insuficiente, o no está naturalmente preparada para satisfacer es necesario recurrir a la importación.

Ahora bien, Argentina y Brasil están creciendo; en consecuencia, están elevando el nivel de ingresos de sus habitantes. Pero el retraso de Brasil frente a Argentina en el ingreso medio por habitante (U$S 390 anuales frente a U$S 660) determinarán un crecimiento mayor de la demanda de alimentos en el país norteño que en la república platense. Y ese incremento se manifestará, especialmente, en los cereales y en los tubérculos; en lo que tiene relación con el trigo, especialmente, el déficit actual de Brasil, ya muy importante, se ahondará grandemente. (Yudelman y Howard, 1969: págs. 239/98.)

Si Uruguay quiere emprender una política de diversificación y de menor dependencia del mercado externo, el tiempo que insuma la transformación de las formas de producción agraria, in-




Foto: A. M. Persichetti

**El crecimiento de la ocupación y de los ingresos incide en una mejor satisfacción de las necesidades.**

dustrial y comercial podría ser aprovechado generando, temporalmente, producciones exportables para Brasil.

De acuerdo con lo expuesto debemos concluir, también, que:

— Cuando un país se desarrolla crecen más sus sectores productivos industriales, comerciales y de servicios que su sector agrario.

— El menor crecimiento del sector agrario se traduce en una menor participación en las exportaciones mundiales.

Dicho en otros términos, es necesario acelerar la industrialización y el crecimiento de los servicios conexos en aquellos países que deseen desenvolverse. Pero ello debe hacerse con la meta de incrementar, además, las posibilidades de exportar esas producciones. Atarse a un exclusivo desarrollo

agrario o industrializarse exclusivamente para el mercado local es perder continuadamente posición internacional frente a los restantes países y obstaculizar el desarrollo pleno en lo interno. El conjunto de medidas que es preciso adoptar políticamente en nuestro Uruguay no debe olvidar, por lo tanto, que debe incentivar fuertemente el agro pero con vistas a lograr una mayor industrialización, comercialización y servicios para ser volcados en lo interno y en lo internacional.

No solamente se ratifican, en materia de política económico-social, las conclusiones aconsejadas en parágrafos anteriores sino que, además, se extiende su escenario. Esta extensión del escenario, ya vislumbrada cuando hablamos de la atenuación de la dependencia externa, se clarifica ahora y nos evidencia que toda la actuación nacional queda sumergida en la actuación finalista internacional. En efecto:

— *Debemos defender el mercado nacional de las presiones que ya existen y que se acrecentarán en el futuro en lo relativo a compras en el exterior de producciones agrarias, industriales y de servicios que pueden y deben ser desarrolladas dentro del país.* Para ello, además, deberemos seguir una política redistributiva que, al ampliar el poder adquisitivo de la población, extienda su demanda de bienes esenciales (fundamentalmente agrícolas) y de vivienda (construcciones), de escasa repercusión en las necesidades de importación.

— *Debemos ejercer dicha defensa al mismo tiempo que logramos las reestructuraciones internas antes referidas* y, especialmente, mientras obtenemos la disminución relativa de la producción de servicios frente al incremento relativo de la producción de bienes materiales; mientras logramos la reestructuración interna del sector industrial en lo relativo a la desconcentración geográfica, a la elevación de los empleos, a su desenvolvimiento en profundidad, a la armonización entre las distintas ramas o empresas, a la disminución del elevado nivel de costos medios, e impulsamos al crecimiento de aquellas ramas que integran la llamada industria pesada. Este punto es de enorme importancia. Dentro de él será fundamental la acción tendiente a reorientar la industria hacia las mejores combinaciones de los recursos humanos, materiales y financieros aplicando técnicas que, en lo posible, utilicen en mayor grado nuestro recurso más importante: la mano de obra.

— *Debemos cumplir la defensa del mercado nacional y lograr la reestructuración de producción al mismo tiempo que intensificamos la corriente exportadora de nuestros productos.* Debemos sustituir importaciones al mismo tiempo que aumentamos nuestras exportaciones, especialmente manufactureras, en aquellos campos donde producimos más eficientemente.

Tal lo que debemos hacer, para recuperar y desarrollar el país, de acuerdo con una visión preferentemente económica. Es oportuno, ahora, analizar a Uruguay tal como es, para ponderar a qué distancia está de aquellos objetivos y qué posibilidades tiene, partiendo de la situación actual, de alcanzarlos. En especial es necesario que analicemos si el Uruguay vigente presenta los requisitos que exige una solución que aquí se considera fundamentalmente desde el punto de vista económico: el empresario rural capacitado, racional, dispuesto al cambio, que responde a los estímulos y desestímulos económicos; el empresario industrial, con iguales atributos, y la clase industrialista dinámicamente reestructuradora; por último, conjuntamente con ambos, el Estado que a través de sus decisiones logre generar, en la población, el sentimiento nacionalista que conduce a las integraciones social, política y económica internas como pasos previos para una integración regional.

# EL ESTANCAMIENTO DE NUESTRA ECONOMIA

Desde 1957 la actividad económica nacional está estancada. Como la población continuó creciendo, todos los índices de actividad por habitante están en regresión. De acuerdo con lo expuesto precedentemente, el factor básico de dicho estancamiento reside en la producción del agro; más concretamente aun, se debe al estancamiento en la actividad ganadera productora de carne. Como consecuencia, expulsa mano de obra campesina, la población rural disminuye, la migración a las ciudades, y especialmente a la capital, aumenta. El estancamiento de la producción agraria determina el de las exportaciones y, por ende, el estancamiento de las importaciones (porque la mano de obra desocupada o parcialmente ocupada disminuye sus entradas, consume menos, y la industria y el comercio necesitan menos materia prima y productos importados). El crecimiento de la población en las ciudades y especialmente en la capital exige mayores inversiones en viviendas, pavimentos, saneamientos, energía, transportes, educación y salud, en volúmenes que el Estado no está capacitado para proveer; el crecimiento de la población se enfrenta, así, con menores posibilidades de empleo y los niveles de consumo, de vida y bienestar de los habitantes descienden, generando el crecimiento de la población marginada. La paz social peligra.

## CARACTERISTICAS DE LAS ESTRUCTURAS

En esencia, desde hace años, Uruguay se caracteriza por:

— *Una estructura agraria que traba el desarrollo nacional.* La forma como están distribuidas la propiedad, el uso y la tenencia de la tierra, conjuntamente con inadecuadas legislaciones en materia de

arrendamientos, créditos e impuestos, entorpecen el crecimiento de la producción y de la productividad, así como la diversificación de aquélla. En consecuencia, los excedentes agrícolas con destino a las ciudades y la exportación no crecen como debieran hacerlo.

— *Una estructura del comercio exterior que, pese a todas las tentativas realizadas durante décadas, continúa dependiendo de dos rubros provenientes del agro (lana y carne)*. Esa dependencia del agro se acentúa por la natural evolución de una población creciente que exige mayores volúmenes de combustibles, materias primas, maquinarias, materiales de construcción, y así sucesivamente. Como las necesidades crecientes de la importación no pueden ser abastecidas por las divisas provenientes de una exportación estancada, o de muy lento crecimiento, se produce un déficit en el comercio exterior que impone la necesidad de recurrir al extranjero para lograr financiación adicional. Cuando ello ocurre, a la dependencia del agro se agrega la dependencia externa. La dependencia que impone el sector agrario en lo nacional y el financiamiento extranjero en lo externo, se ve agravada, aun más, por la actuación de empresas extranjeras en la exportación, en la comercialización, en la banca, en la industria, en los transportes y en los servicios, las cuales, a través de sus vínculos con el exterior, la amplifican.

— *Una estructura industrial inadecuada* que no pudo lograr, a pesar de todos los esfuerzos realizados, disminuir la dependencia externa. Todo lo contrario, la acentuó. Sustituyó la producción extranjera de bienes de consumo por producción nacional pero no pudo hacer lo mismo con la producción de bienes manufacturados intermedios. Hoy las exigencias de bienes de producción, de combustibles y de materias primas se ven acrecentadas; las necesidades de importación se mul-



Foto: A. M. Persichetti

**La estructura de la banca privada no se ha organizado para promover un desarrollo auténticamente nacional.**

tiplicaron; la dependencia de las divisas producidas por el agro y los préstamos exteriores se intensificó.

— *Una estructura bancaria privada, no organizada para promover el desarrollo nacional,* pues se edificó sobre los cánones clásicos de prestar más a la comercialización y a la intermediación que a la producción, más a los prestatarios de corto plazo que a los empresarios de lento reintegro, más para financiar operaciones de comercio internacional que para generar producciones autóctonas. Su organización consolidó la situación, puesto que la carestía de la misma exigió el cobro de elevadísimos intereses imposibles de soportar por la producción de bienes de capital o de amplio consumo; una razón más para que los préstamos sean mayoritariamente tomados por quienes se dedican a intermediar o a especular.

— *Una estructura estatal inadecuada para el cumplimiento de los fines de desarrollo,* que actúa conjuntamente y por encima de todas las estructuras anteriores. No solamente la organización interna no corresponde a la de un Estado que pretende promover el desarrollo sino que su actuación política fluctuante es un obstáculo para que ello ocurra con eficacia. Luego de un período de gran crecimiento en su actuación (1930/55) asistimos, desde entonces, a un sistemático desmantelamiento de todo el aparato intervencionista (justamente cuando más hablamos de la necesidad de desarrollar el país y le exigimos al Estado que tome sobre sí la responsabilidad de promoverlo).

## EL PROCESO INFLACIONARIO

El mantenimiento de las estructuras anteriores permite que se genere y se autoalimente un proceso inflacionario que se desenvuelve de acuerdo con el siguiente esquema:

— La producción agraria decrece o no crece suficientemente en sus renglones principales.

— Ello determina el decrecimiento o el insuficiente crecimiento de los rubros fundamentales de exportación.

— La importación de materia prima, productos y equipos esenciales se ve contenida por la insuficiencia de las divisas producidas por la exportación.

— La producción industrial y comercial interna se ve constreñida o impedida por la contención de las importaciones.

— Para paliar la situación anterior se contraen préstamos con el extranjero que incrementan nuestro endeudamiento y generan, correlativamente, nuevas demandas de moneda extranjera (para pagar las amortizaciones e intereses) en momentos en que la provisión de divisas por la exportación ya es insuficiente.

— La situación se agrava por la actuación estatal en el campo financiero, puesto que:

* Trata de disminuir el déficit presupuestal con préstamos (colocando letras de tesorería, bonos del tesoro o deuda pública nacional, en moneda extranjera o en pesos).

* Ello incrementa el endeudamiento externo, aumenta los intereses y amortizaciones a pagar y eleva la correspondiente demanda de moneda extranjera.

* Aumenta, también, el endeudamiento nacional que, con su carga de intereses y amortizaciones, exige nuevos tributos para solventarlo.

* Como los endeudamientos externo e interno no son suficientes para eliminar el déficit presupuestal, se recurre al crédito del Banco de la República (con lo que se genera un posible foco inflacionario) o, simplemente, se dejan pendientes de pago las cuentas de los diversos acreedores (con lo que se elevan los nuevos costos para el Estado por disminución de los proveedores de bienes y ser-



**Formas de la fuga: en vez de invertirse productivamente, el capital se refugia en la moneda extranjera.**

vicios ante los riesgos de cobrar tarde o nunca sus créditos).

Mientras no produzcamos más y en volúmenes suficientes, mientras no exportemos más y en volúmenes suficientes, mientras no disminuyamos el endeudamiento externo e interno, mientras no eliminemos el déficit fiscal, la suba de precios se mantendrá y la inflación será un fenómeno característico del proceso de estancamiento reseñado en páginas anteriores. Con las estructuras características del estancamiento (agraria, comercio exterior, industrial, bancaria y estatal) coexistirá una estructura inflacionaria.

## LOS CAMBIOS REQUERIDOS

Se impone, en consecuencia, una política nacional que modifique:

— La estructura agraria, actuando sobre los regímenes de distribución, uso y tenencia de la tierra, sobre la legislación de arrendamientos y sobre las materias impositiva y crediticia, con la finalidad de elevar la producción y la productividad.

— La estructura del comercio exterior, buscando diversificar las exportaciones y disminuir la dependencia con respecto al agro y a los sectores externos.

— La estructura industrial, tentando disminuir la dependencia externa y ampliar la diversificación de nuestra producción.

— La estructura bancaria, persiguiendo una organización que promueva el desarrollo nacional.

— La estructura estatal, a efectos de transformarla en una organización que, también, promueva el desarrollo.

— La política de endeudamiento externo e interno, adecuándola a lo anteriormente reseñado, a efectos de coordinar una política de desarrollo con una permanente lucha contra la inflación.

Las características sociales, políticas y económicas definidas al considerar la promoción agraria adquieren, ahora, una nueva dimensión. Al igual que entonces decimos que al Estado le cabe promover seguridad y certidumbre razonables para el quehacer empresarial, proveer investigación científica y técnica y extensión, y programar y ejecutar una racional política de precios y de costos. Pero ahora agregamos: debe hacerse conjuntamente con la modificación de las estructuras agraria, del comercio exterior, industrial, bancaria y estatal. Y, finalmente, la labor total debe eliminar los peligros de la inflación, lograr la diversificación y atenuar la dependencia externa. La política adquiere, entonces, un sentido finalista: el fortalecimiento de la autodeterminación de la nacionalidad. La acción ya no cabe exclusivamente al Estado o a los individuos, empresas o grupos; se transforma en una labor última que resulta del esfuerzo del todo social, del conjunto de todos los grupos, de todos los estratos, de todas las regiones o de todos los sectores del país.

# LA POLITICA PARA EL DESARROLLO NACIONAL

## RECAPITULACION PREVIA

Resumamos, ahora, las sucesivas conclusiones que fuimos obteniendo en las páginas anteriores en lo relativo a objetivos políticos. De acuerdo con lo expuesto en las páginas dedicadas a "La política de promoción agraria",

— Al Estado le correspondía crear condiciones institucionales que trasuntaran seguridad y certidumbre razonables sobre el futuro, proveer investigación y extensión de los resultados de la misma, y, finalmente, programar y ejecutar una política de precios y de costos racional, coherente y sostenida.

— A los individuos, empresas y grupos les correspondía, dentro de los objetivos de la política estatal, desenvolver sus actividades.

La política de seguridad interna y externa y los objetivos explicitados en la correspondiente política de precios y de costos movilizaban a los individuos, empresas y grupos, les generaban expectativas de empleo, de producción o de inversiones y los impulsaban a desarrollar sus distintas actividades.

Este esquema, sin embargo, como vimos al analizar nuestro comercio exterior, es insuficiente a los efectos de alcanzar un desarrollo sostenido y permanente. En efecto:

— El Estado, además, en lo económico-social debía diseñar una política de precios y de costos de manera tal que lograse una mayor diversificación de la producción nacional que se trasuntase en una menor dependencia externa. Ello conducía a la defensa del mercado nacional para nuestros productores frente a la competencia extranjera, a una actitud proteccionista y defensora de la actividad nacional frente a la producción foránea.

— Los individuos, empresas y grupos debían adaptar sus móviles y expectativas a los objetivos anteriormente referidos. El interés particular cedía ante el interés de la sociedad, que, en su conjunto,

perseguía una mayor autodeterminación. En tal virtud sometía aquellos intereses privados a las exigencias de los intereses superiores de la nación mediante intervenciones estatales que decidían sobre la limitación:

* del libre tránsito de personas, bienes y capitales en sus fronteras;

* de la libertad de industria, de comercio o de contratación en lo interno.

La sociedad uruguaya exigía pues que el Estado, mediante sucesivas medidas, organizase la convivencia de los distintos individuos, empresas y grupos para alcanzar un objetivo final. Ello implicaba imponer una actuación estatal, ello significaba adoptar decisiones políticas. En el campo concreto de lo económico-social, esas decisiones políticas predominaban sobre las soluciones exclusivamente económicas que se pudiesen adoptar por las esferas privadas en el agro, en la industria, en el comercio o en la banca.

Por ello es que debemos recalcar que la política estatal no puede formularse exclusivamente sobre el criterio de eficiencia económica o de menor costo económico, sino que debe hacerse sobre principios predominantemente políticos que busquen la implantación de nuevas actividades y la extensión de las existentes, que impulsen las posibilidades de empleo, de consumo y de bienestar para nuestra población. Todo ello aunque, inicialmente, no puedan comparar sus niveles de eficiencia con los de otros países o grupos económicos internacionales; posteriormente, con el crecimiento natural de las mismas actividades, se irán adoptando decisiones para que sus niveles de productividad mejoren.

En función, pues, de estas consideraciones:

— La política de precios y de costos, sin desconocer ni olvidar los criterios económicos que definen la actuación privada, debía guiarse predominantemente por objetivos y criterios políticos.

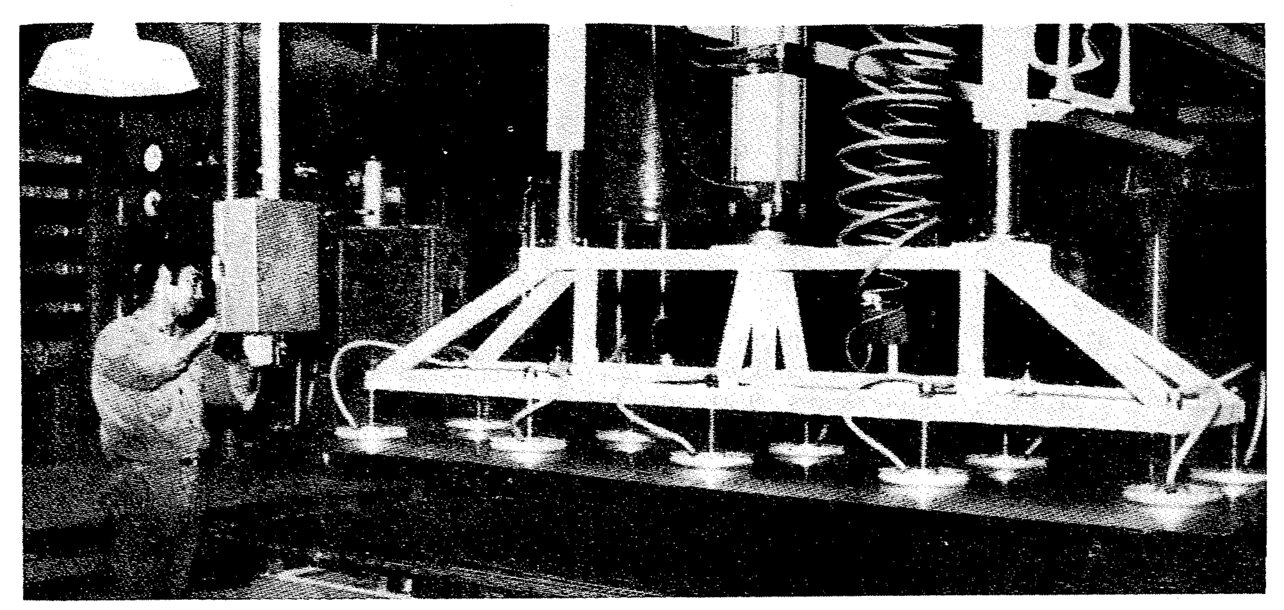
— Los individuos, empresas y grupos debían aceptar cierto grado de intervención en sus libertades de industria, comercio y contratación en pro de una sociedad uruguaya más justa y de más elevado standard.

Posteriormente vimos ("Las reestructuraciones del desarrollo") que la situación internacional nos urgía soluciones definidas y de magnitud si queríamos que nuestro país avanzase por el camino del desarrollo. Si nuestro país continuaba con sus características actuales,

— Nos veríamos tremendamente desplazados en lo industrial: el mayor desarrollo industrial en general, y en la industria pesada en particular, colocaban en situación predominante a nuestros vecinos. Las presiones diplomáticas, económicas y financieras jugarían de tal manera que obstaculizarían o imposibilitarían la adopción de las decisiones que ya debiéramos haber tomado. La defensa del mercado nacional para los empresarios y trabajadores autóctonos se vería grandemente entorpecida. La posición de los países limítrofes, especialmente Brasil, se fortalecería en las eventuales negociaciones ante nuestras necesidades de exportar hacia aquel país; utilizaría presumiblemente esas necesidades como un arma para conseguir colocar producciones que podríamos generar en nuestro país.

— Nos veríamos, también, desplazados progresivamente del mercado internacional si continuábamos produciendo exclusivamente exportaciones agrarias. Nuestra participación, en el largo plazo, en el comercio mundial, disminuiría. Por lo tanto, deberíamos acelerar la industrialización del país y la actividad de los servicios conexos, especialmente de los exportables.

Finalmente concluimos que esa política, tan cuidadosamente diseñada, debía:



**Equipo industrial en "Cármica", fábrica sandurcera. La descentralización ocupacional, una meta posible.**

— modificar las estructuras agrarias, de comercio exterior, industriales, bancarias y estatales vigentes y
— lograr la diversificación, eliminar la inflación y atenuar la dependencia externa.

La política se transformaba, así, en un todo complejo que otorgaba derechos, pero, también, exigía responsabilidades conjuntamente a todos los individuos, empresas o sectores y al propio Estado, que atendía a lo vigente y pugnaba por las modificaciones que preparasen una sociedad más racional y más justa, que al mismo tiempo que ponía en marcha mecanismos para lograr transformaciones inmediatas lo hacía con los que impulsarían los cambios en el futuro, que a la vez que orientaba, remodelaba todos los sectores (sociales, políticos, militares, diplomáticos, económicos, financieros, etc.) y todas las regiones (litoral, interior, capital, resto del país, ciudad, zonas rurales) y que, por último, accionaba a la vez en lo nacional y en lo internacional (países limítrofes, Cono Sur, Cuenca del Plata, América Latina, continente europeo, resto del mundo).

## LAS MODIFICACIONES ESTRUCTURALES

Avancemos un paso más y veamos qué objetivos económicos perseguirían y qué medidas exigirían las modificaciones de las estructuras.

### LA MODIFICACION DE LA ESTRUCTURA AGRARIA

Desde el ángulo de la producción, modificar la estructura significa modificar qué se produce, có-

mo se produce, quién produce, cuánto produce, para qué produce, para quién produce, cuándo produce y dónde produce. Pero si ello se logra significará, también, modificar el qué, el cómo, el quién, el cuánto, el cuándo, el dónde, el para qué y el para quién en materia de empleos (de hombres, de máquinas, de tierras, de capitales), en materia de distribución de la propiedad y del ingreso, en materia de educación y salud, y así sucesivamente.

En esa línea de modificar los volúmenes y distribuciones de las producciones, los empleos, las propiedades y los ingresos agropecuarios, el Ministerio de Ganadería y Agricultura, por intermedio del Sector Agropecuario de CIDE, en su Plan de Desarrollo Agropecuario, propuso programas para multiplicar las investigaciones agropecuarias del Centro de Investigaciones Agrícolas "Alberto Boerger", del Centro de Investigaciones Veterinarias "Miguel C. Rubino" y del Centro de Investigaciones en Fruticultura, en Horticultura y Vitivinicultura; programas para extender el conocimiento de técnicas y de los resultados de las investigaciones a nivel de productores, y programas de desenvolvimiento de las producciones de cereales, oleaginosas, sacarígenos, forestales, vitícolas y ganaderas.

Todo ello implica un gran esfuerzo nacional de décadas de labor, porque exige:

*Tiempo para capacitar al empresario y al trabajador rural* para la nueva modalidad de actuación y para la adquisición de las nuevas técnicas y su posterior incorporación.

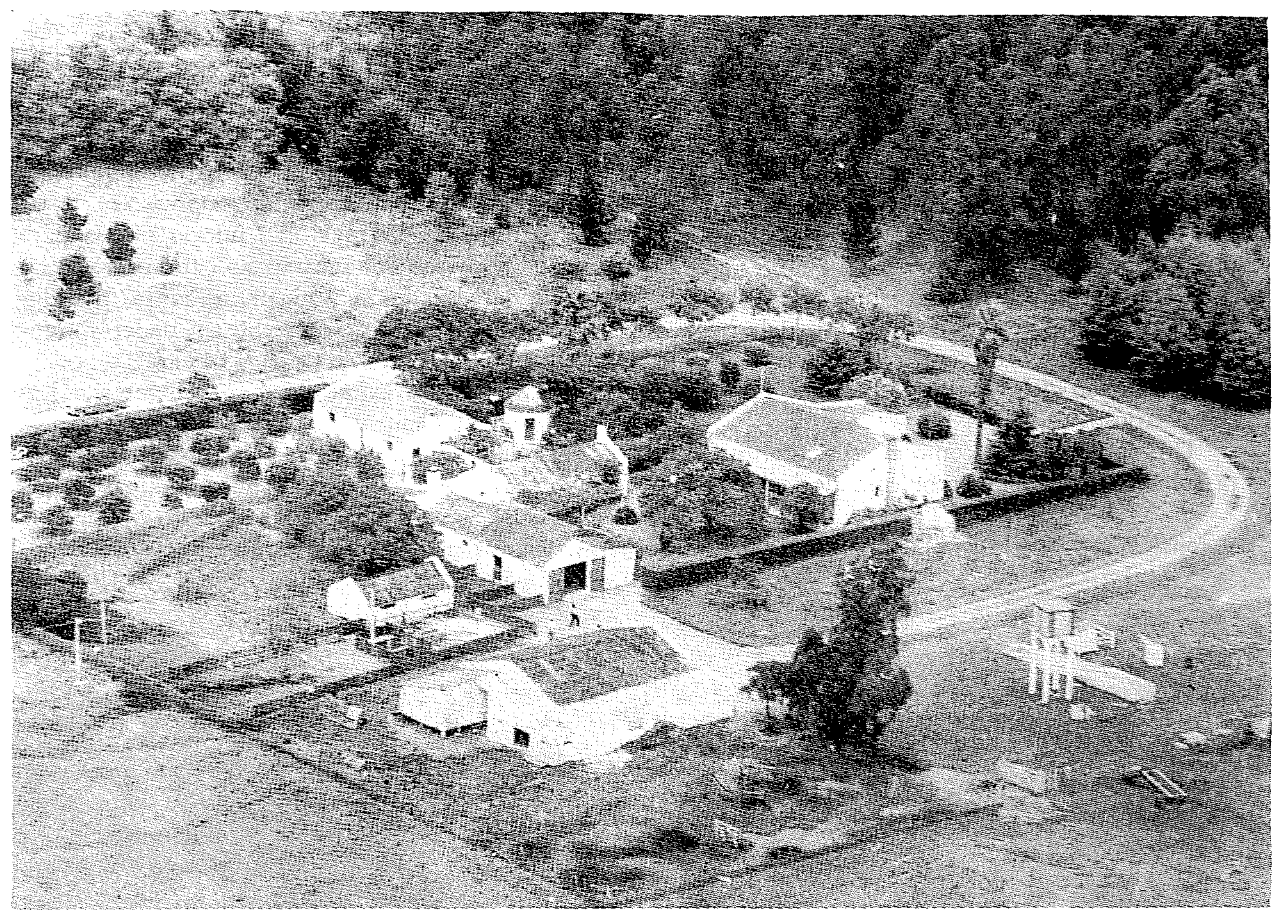
— *Inversiones cuantiosas en mejoramiento de tierras,* en equipos, en riego, en locales, en caminos, en potreros, en fertilizantes, en elementos para combatir las enfermedades y plagas, y así sucesivamente. Esas inversiones, muy voluminosas, insumirán también largos años para su efectivación y para su financiamiento.

— *El reordenamiento y la reestructuración de las instituciones encargadas de la administración del plan y la creación de mecanismos de coordinación adecuados* (CIDE, 1965: pág. 20).

— *Una legislación agraria para aspectos fundamentales hoy no legislados, o regidos por normas inadecuadas o insuficientes* (CIDE, 1965: pág. 21).

Salvadas las etapas anteriores, CIDE Agropecuario estimaba que "...el plan propone aumen-"tar la producción agropecuaria en los próximos "diez años en cerca de un 60%, o sea a una tasa "acumulativa anual del 4,2%, lo que implica "prácticamente triplicar la tasa de los últimos 30 "años. Los saldos exportables de productos agro-"pecuarios aumentarían de 160 millones de dólares "a 348 millones de dólares (a precios de 1963), "en el mismo período. Las importaciones de ali-"mentos y materias primas se reducirían de 29 "millones a 22 millones, aumentando las de pro-"ductos de bosque de 13 a 25 millones. La parti-"cipación del agro en la formación del producto "interno (a costo de factores) prácticamente se "mantendrá a los mismos niveles actuales (14%)" (CIDE, 1965: págs. 19-20).

Sin embargo, como no hay ninguna posibilidad de que esas producciones agrarias se lleven a cabo sin que exista acceso a la tierra, todos los problemas planteados quedan supeditados a lo que ocurra en esta materia. Además, si no se puede acceder a la tierra, no solamente hay imposibilidad de producir sino, también, de mejorar los volúmenes de empleo, de ingreso y de consumo de la población rural en particular, y del país en general. Por ello es que el propio Ministerio de Ganadería y Agricultura afirmaba la necesidad de "la reforma de "las actuales estructuras agrarias, por constituir el "más serio obstáculo para el proceso de desarrollo



**La reforma agraria es el punto vital de arranque hacia nuevas estructuras y más alta productividad.**

"técnico de la producción y el mejoramiento de "las condiciones sociales de la población rural".

¿Cuál es la situación en esta materia? Veamos la respuesta a través de las palabras de CIDE Agropecuario:

"La importancia de los problemas de estruc- "tura que afectan el desarrollo agropecuario del "país queda en evidencia al establecerse que cerca "de 14.200 explotaciones, con 3 millones de hectá- "reas, se encuentran totalmente exentas de proble- "mas de estructura. Las 72.100 explotaciones res- "tantes, censadas en el año 1961, con cerca de "14 millones de hectáreas, estaban afectadas por "problemas de estructura de diversa naturaleza "(tenencia, tamaño o ambos).

"Si al margen de los problemas de tenencia

"se individualiza el problema de insuficiencia de "tamaño que afecta a las explotaciones o establecimientos rurales, se constata la existencia de "52.000 minifundistas que ocupan 2 millones de "hectáreas. Este hecho deja en evidencia que uno "de los graves problemas que afecta a casi 2/3 "partes del empresariado rural del país, lo constituye la insuficiencia de tamaño de sus explotaciones.

"Dada la gravedad que asume en el país el "problema del minifundio, la Reforma de las Estructuras Agrarias se plantea poniendo el acento "en la solución del problema que afecta a estos "empresarios.

"Un planteamiento como el esbozado, que diera solución integral al problema de los minifundistas, cualquiera que sea la situación de tenencia "en que se encuentran, señala que en las actuales "tierras de minifundio sólo podrían concentrarse "cerca de 7.400 empresarios. Habría así que "reasentar simultáneamente a cerca de 45.000 empresarios desplazados, para lo cual se requirirían "alrededor de 13 millones de hectáreas.

"Al no contar el país con nuevas tierras para "expandir su frontera agraria, no cabría otra alternativa para reasentar a los minifundistas que disponer de las tierras actualmente en poder de latifundistas" (CIDE, 1965: pág. 242).

Lo transcripto exime de todo comentario. Las cifras scn grandemente elocuentes para trasmitir, por sí solas, toda la gravedad del problema: sobre un total de 16 millones 892 mil hectáreas tienen

**La constelación rural concentra anualmente sus fulgores. Exposición del Prado, agosto de 1969.**



problemas de tamaño (minifundio o latifundio) o de tenencia (arrendatarios, medianeros u ocupantes) o de ambos, 13 millones 892 mil hectáreas. De 52.000 minifundistas sólo 7.400 podrían trabajar en las áreas que ocupaban; 45.000 debían ser desplazados y ello exigiría 13 millones de hectáreas para poder hacerlo.

¿Cuál es la situación de las clases rurales? De acuerdo con los estudios de Aldo Solari (1967),

— Las clases altas tienen:

* un alto poder económico en términos de participación en la renta rural;
* una potente organización dedicada a la defensa de sus intereses;
* firmes bases de su poder económico asentadas en el latifundio y en su participación en las actividades comerciales, bancarias e industriales;
* capacidad para asumir la representación de la sociedad rural entera.

— Las clases medias tienen:

* una importancia relativamente alta en el medio rural (40%, aproximadamente);
* un predominio de las clases medias inferiores, con un importante sector de empresarios de niveles mínimos de subsistencia (arrendatarios de predios pequeños); sin órgano de expresión general y común a todas las clases, dependen de la clase alta rural que las arrastra detrás de sí a través de sus dirigentes;
* una segunda porción, más elevada, de la clase media, cuyos rasgos no son muy diferentes de la anterior; exteriormente, sin embargo, las formas de su organización son análogas y experimentan una absorción muy fuerte por las clases altas, como consecuencia de que sus intereses coinciden efectivamente con ellas;

— Las clases bajas están compuestas por:

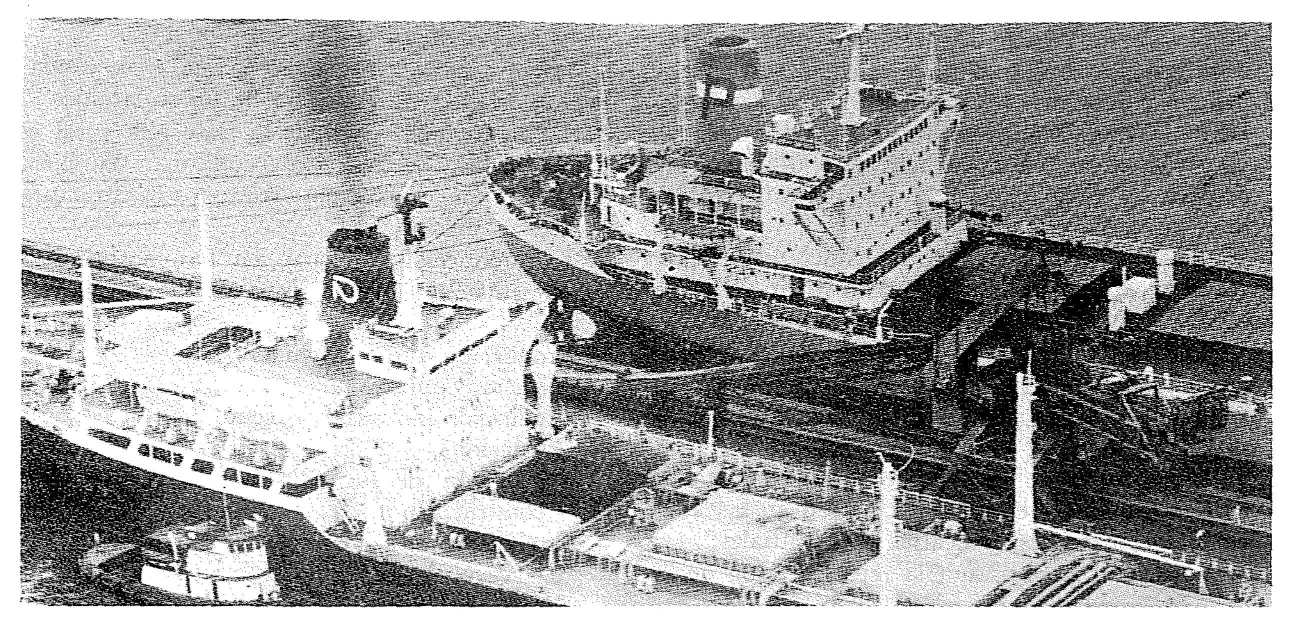
* los habitantes de los rancheríos y los trabajadores trashumantes;
* el asalariado rural propiamente dicho;
* la mayoría de los medianeros que, en lo fundamental, están en la situación de los asalariados.

El predominio, pues, de la clase alta rural es incuestionable. Ello se puede confirmar, también, a través de un razonamiento relativo a la estructura de nuestra producción.

La producción nacional, en términos generales, presenta la siguiente distribución porcentual:

| | |
|---|---|
| Producción agrícola, ganadera, pesquera y minera . . . . . . . . . . . . . | 18% |
| Producción industrial (excepto construcción) . . . . . . . . . . . . . . . . . | 22 " |
| Producción de la industria de la construcción . . . . . . . . . . . . . . | 5 " |
| Producción del comercio y demás servicios . . . . . . . . . . . . . . . . . . | 55 " |

Ello significa que, dentro del total, la producción llamada primaria es la minoritaria (18%), frente al resto de la producción (82%). No llega a ser la quinta parte del total. Sin embargo, esa producción minoritaria, en la realidad, tiene una importancia primordial pues es, en definitiva, la que determina las posibilidades de vida y de desarrollo de todo el resto. En efecto, la industria manufacturera, la construcción, el comercio y los servicios necesitan, para poder desenvolver sus actividades, materias primas, combustibles, materiales de construcción, maquinarias, camiones, etc., que Uruguay no produce. Debe adquirirlos en el extranjero y pagarlos en moneda extranjera. La forma normal de obtener dicha moneda es exportando. Y como más del 90% de nuestra exportación proviene de la producción agrícola y ganadera, el resultado final es que toda la producción del país está atada a las vicisitudes del agro. Las posibilidades de crecimiento de toda la actividad produc-


**Este petrolero podría ser un adecuado símbolo de la dependencia: la importación de combustibles mediatiza nuestras posibilidades de desarrollo.**

tiva nacional dependen, en último grado, de la producción agraria, que es la gran exportadora.

A su vez, dicha producción agraria exportable depende en forma decisiva de la extensión y de la calidad de la tierra puesta a su disposición y del volumen y calidad de los ganados que en ella viven. Si bien los productores son aproximadamente 80.000, los que realmente gravitan, desde aquel punto de vista, son aproximadamente 2.500, que poseen más del 70% de la tierra y los ganados.

De modo que si bien es cierto que toda la producción no agraria nacional depende de la producción exportable del agro, no es menos cierto, prácticamente, que toda la producción del país depende de lo que estén dispuestos a hacer 2.500 productores. Crudamente planteado el problema, el bienestar y el nivel de vida de la población del Uruguay (2:800.000 habitantes, actualmente) dependen de la capacidad productiva, de las motivaciones y de las decisiones de menos del uno por mil de sus integrantes.

Esta situación ha llevado a que esta minoría, que goza de tal poderío económico, tenga también un tremendo poder social y político. Sus decisiones pueden generar altas o bajas producciones, muchos o pocos empleos, buenos o malos niveles de actividad, tranquilidad o intranquilidad en el mercado de cambios, etc.; en función de lo anterior, habrá o no tranquilidad social y las gestiones de los gobiernos serán más o menos fáciles.

En definitiva, todas las posibilidades que encierran las modificaciones de las estructuras agrarias dependen de que se pueda acceder a la tierra. Esta posibilidad, a su vez, depende de lo que resuel-

va la clase alta rural y, dentro de ésta, de lo que decidan particularmente los más activos de los aproximadamente 2.500 propietarios. En el supuesto de que el Estado genere los estímulos adecuados, ¿estarán dispuestos a transferir tierra? A la vez, ¿estarán dispuestos a capacitarse y a capacitar a otros hombres para introducir mejoras en la producción agraria y en la comercialización? ¿Estarán dispuestos a arrostrar los riesgos de las importantes inversiones que deberán realizar?

Las perspectivas no son nada halagüeñas. Según CIDE, ..."la sociedad uruguaya, comunidad pe-
"queña, con una tasa de crecimiento demográfico
"excepcionalmente baja y por consiguiente some-
"tida a una peligrosa tendencia al envejecimiento,
"enfrenta el problema del desarrollo con tres rasgos
"que en lo inmediato operan negativamente:
"— Un acentuado conservatismo, que se proyecta
"como una resistencia generalizada al cambio, y
"en lo político un freno a la penetración de las
"jóvenes generaciones en el movimiento político.
"— Un excesivo peso del ideal de seguridad den-
"tro del cuadro de valores sociales prevalecientes,
"que neutralizan los impulsos dinámicos de muchos
"sectores de la comunidad.
"— Un excesivo espíritu crítico con tendencia al

**Una población envejecida significa al mismo tiempo mayor carga social y mayor resistencia al cambio.**

Foto: A. M. Persichetti



"pesimismo, lo cual crea actitudes negativas para "la acción y estimula en cambio, un exceso de "dialéctica infecunda en términos de progreso ma- "terial, o una resistencia de muchos grupos diri- "gentes a comprometerse con el futuro del país." (CIDE, 1965: pág. 11.)

De acuerdo con lo expuesto, cabe concluir que:

— En términos generales, no existe el empresario rural capacitado, racional, dispuesto al cambio, preferentemente movilizado por estímulos y desestímulos económicos.

— Las variables estrictamente económicas están instrumentadas, además, por variables institucionales (las relacionadas con el acceso a la tierra) o por variables de dependencia política (las relativas al poder gremial o al poder decisorio en materia de provisión de divisas extranjeras).

Todo concurre, pues, en el sentido de que es más factible una tendencia al *status quo* que una propensión al cambio, que es más factible una oposición a la modificación de las estructuras agrarias que una posición favorable a dicha reestructuración. Ello equivaldría a permanecer en el estancamiento y en la regresión mientras el resto del mundo,

**Pero fuerzas nuevas asoman, sin embargo, reclamando estructuras más justas.**



especialmente nuestros vecinos, avanzan. Quedaríamos, en el orden internacional, cada vez más desplazados y retrasados mientras, en lo nacional:

— Continuaría creciendo la población con sus exigencias de mayores volúmenes de alimentos.

— Continuaría creciendo la industria con sus exigencias de mayores volúmenes de materias primas.

— Continuarían creciendo las ciudades, especialmente Montevideo, con sus exigencias de mayores volúmenes de alimentos y materias primas.

— Continuarían creciendo los requerimientos del campesino sin tierras o con poca extensión de ellas.

— Continuarían creciendo las necesidades del Estado para financiar su acción promotora de actividades y redistribuidora de ingresos.

— Continuarían creciendo los requerimientos de mayores producciones y de más elevadas exportaciones agrarias, por todos los aspectos anteriormente anunciados.

¿Hasta cuándo podrán soportar los defensores del *status quo* las presiones de todas estas fuerzas? Nadie puede preverlo. Pero el proceso de deterioro nacional es demasiado grande y creciente para que pueda sostenerse, sin cambios, la posición de los 2.500 empresarios referidos, o de su parte preponderantemente activa. El hecho de que el país sólo puede mantenerse "ordenado" y "pacificado" mediante el régimen de medidas prontas de seguridad es un índice de la gravedad del deterioro y de las fricciones sociales existentes. Sin embargo, no se vislumbra la adopción inmediata de las decisiones para lograr el cambio de las estructuras agrarias. A pesar de que las nuevas fuerzas sociales han disminuido el poder de la clase alta rural, al no haber sido tocadas las bases en que se asienta fundamentalmente, la parte activa de ella todavía acumula poder suficiente en sus manos para continuar manteniendo, en la propiedad de la tierra, las características de concentración y de latifundio.

Muchos años nos separan todavía, pues, del momento en que lograremos participar en los resultados que provendrán de esos cambios en el agro.

## LA MODIFICACION DE LA ESTRUCTURA DEL COMERCIO EXTERIOR

Pasemos ahora a efectuar un análisis similar respecto de la estructura del comercio exterior.

Queremos modificar la composición de lo que se exporta, es decir, queremos vender otros productos además de carne y lana. Pero aspiramos también a cambiar las formas de comercialización de esa exportación, a efectos de depender menos de los compradores extranjeros monopolizados o trustificados; y deseamos también poder vender a otros países, en cualquier área, sin tener que depender de las imposiciones de organismos internacionales o de instituciones nacionales, capitalistas o socialistas, o de regímenes monetarios unilaterales.

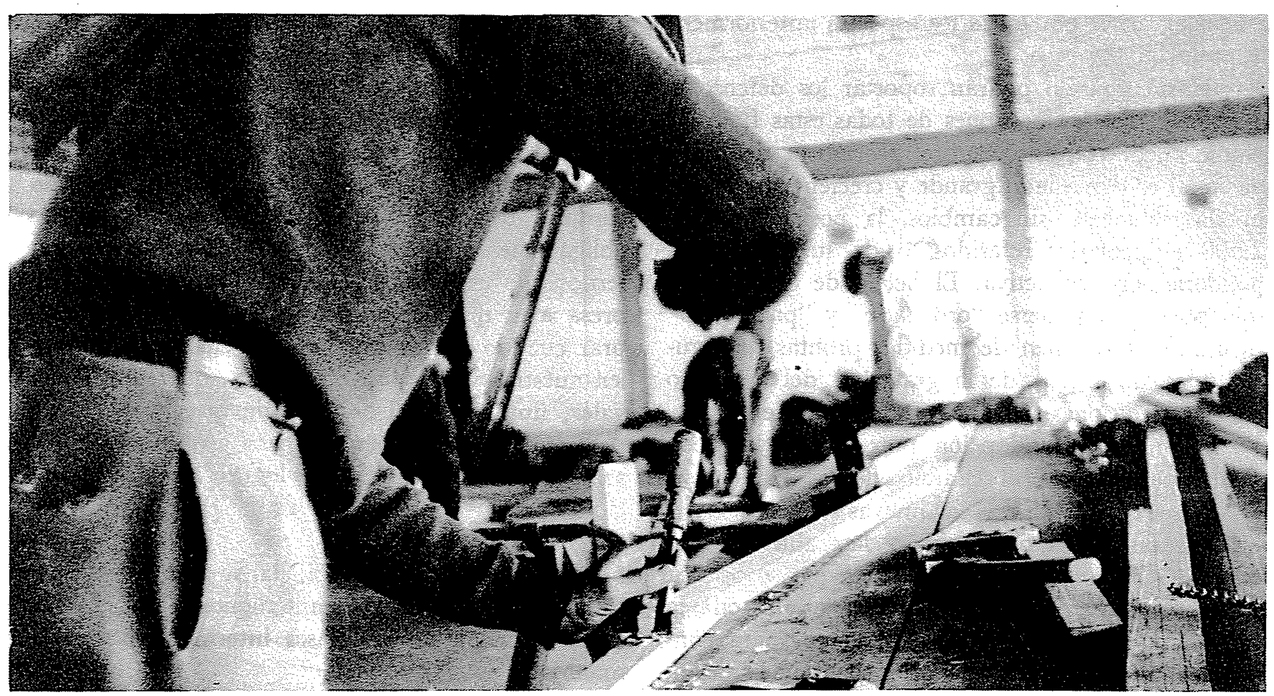
Y análogas finalidades perseguimos en lo relativo a nuestras compras en el exterior. Queremos comprar donde y a quien nos convenga, sin las obligaciones a que nos someten los préstamos externos que nos indican país y, prácticamente, empresa a la que debemos adquirir; queremos comprar cuando se nos ocurra y no cuando lo estipulen nuestros vendedores impuestos; queremos hacer valer, finalmente, el derecho de nuestro Estado a concentrar sus compras públicas y a utilizarlas como armas de negociación para lograr mejores condiciones y nuevos o más amplios mercados para nuestras exportaciones.

Siguiendo una metodología similar a la aplicada recientemente, preguntémonos ahora: ¿cuál es la situación de las clases intermediarias en la materia?

El comercio exterior está en manos de productores agrarios, de barraqueros y consignatarios, de exportadores nacionales y extranjeros, de bancos nacionales y extranjeros, de compañías aseguradoras nacionales y extranjeras y de empresas marítimas extranjeras.

Ya hemos analizado la situación de los terratenientes y productores agrarios. La posición de éstos es fundamental, pues condicionan a todos los restantes. En efecto, toda la importación y la carga marítima dependen de sus decisiones de producir; igualmente dependen de sus decisiones los exportadores, los bancos y las empresas aseguradoras. De modo que el quietismo de productores agrarios preponderantes, de aquella masa de 2.500 a que nos referimos precedentemente, determina el estancamiento de todo el comercio exterior. A ello coadyuvarán las empresas extranjeras —exportadores, importadores, bancos, firmas aseguradoras y compañías de transporte—, pues tenderán a seguir los lineamientos dictados desde sus respectivas casas matrices, guiados por el principio de pagar lo menos posible nuestras ventas y cobrar lo más posible nuestras compras. Esta política de las empresas extranjeras no impulsará a modificar la situación actual del agro; a lo sumo dará el estímulo suficiente para que crezcan las producciones en los niveles que aquellas casas matrices consideren necesarios para el cumplimiento de sus programas de actividad.

**El 80 % de las industrias nacionales tienen carácter artesanal.**



La ruptura de la estructura agraria vigente es concomitante con la ruptura de la estructura del comercio exterior. Romper ésta sin haberlo logrado en aquélla no es conducente para la promoción del desarrollo; su repercusión, si la hubiese, sería de mucho menor entidad.

La factibilidad del cambio de la estructura del comercio exterior depende entonces de la factibilidad del cambio de la estructura agraria. Si ésta aparecía lejana, aunque irreversible, lo mismo ocurre con lo relativo a la nueva organización del comercio de exportación y de importación. Más aun cuando en ésta no existe el empresario nacionalista.

## LA MODIFICACION DE LA ESTRUCTURA INDUSTRIAL

Veamos ahora en qué deberían concretarse las medidas respecto del qué, del cómo, del dónde, etc., etc., en el campo de la estructura industrial. Las decisiones políticas deberían desconcentrar la industria de la capital y llevarla a otros puntos del litoral e interior, elevar la ocupación de la población activa, desenvolverla en profundidad (en ciertas ramas livianas, en algunas intermediarias y en otras características de las pesadas), extender la sustitución de importaciones en función de técnicas auténticamente nacionales y no simplemente transferidas del extranjero, coordinarla e integrarla más armónica e intensamente, lograr la disminución del nivel general de costos y perseguir, permanentemente, el mejoramiento de la eficiencia media.

Pero la industria, en un fenómeno muy similar al que vimos cuando tratamos aspectos relativos al agro, también presenta características de concentración. Veamos las cifras del cuadro adjunto.

Ellas significan que el 81,2% de los establecimientos ocupan al 19,9% de los obreros mientras que el 1,6% de las empresas ocupan al 47,5%. Dicho en otras palabras, las 4/5 partes de los establecimientos ocupan solamente a 1/5 parte de los obreros; en cambio, 1,6% de las empresas dan empleo a, aproximadamente, la mitad de los trabajadores obreros.

Si en vez de analizar la ocupación analizamos cómo se distribuye el valor bruto de la producción industrial observamos que el 81,2% de los establecimientos produce el 14,5% del total mientras que en el 1,6% de las empresas se produce el 56,6%. En otros términos: 4/5 de las empresas producen un séptimo del total, mientras que el 1,6% de los establecimientos producen más de la mitad del total.

En definitiva, más del 80% de nuestros establecimientos industriales están todavía a nivel arte-

**CONCENTRACIÓN DE LA PRODUCCIÓN MANUFACTURERA EN 1960**
**ESTRATO OCUPACIONAL**

| | 1 - 4 OBREROS | 5 - 49 OBREROS | 50 - 249 OBREROS | 250 y MÁS | TOTAL |
|---|---|---|---|---|---|
| Nº de personas en % del total | 19.9 | 32.6 | 22.8 | 24.7 | 100.— |
| Nº de establecimientos en % del total | 81.2 | 17.2 | 1.4 | 0.2 | 100.— |

Fuente: Juan J. Anichini, "El sector industrial"; Nuestra Tierra, Nº 21, pág. 14.

| VALOR BRUTO DE LA PRODUCCIÓN INDUSTRIAL EN 1960<br>ESTRATO OCUPACIONAL | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | 1 - 4<br>OBREROS | 5 - 49<br>OBREROS | 50 - 249<br>OBREROS | 250 y<br>MÁS | TOTAL |
| Valor bruto de producción en % del total | 14.5 | 28.9 | 30.2 | 26.4 | 100.— |
| Nº de establecimientos en % del total | 81.2 | 17.2 | 1.4 | 0.2 | 100.— |

Fuente: Juan J. Anichini, ob. cit., pág. 15.

sanal (ocupan menos de 4 obreros, incluidos patronos), mientras que 1,6% son grandes fábricas donde trabaja la mitad de los obreros y se genera la mayor parte de la producción industrial.

| EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN ESTATAL EN EL SECTOR MANUFACTURERO (EN PORCIENTOS DEL TOTAL DEL SECTOR, A PRECIOS CONSTANTES) | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | 1936 | 1955 | 1958 | 1960 |
| Valor de producción | 12.1 | 15.4 | 11.8 | 10.8 |

Fuente: Juan J. Anichini, ob. cit., pág. 16.

En realidad, la dependencia de la industria con relación a ese 1,6% de los establecimientos, en cuanto a producción, es mayor porque, concomitantemente, se opera otra transformación: la disminución de la participación de la actividad pública en el sector manufacturero.

Ello implica que el total de la producción industrial depende, cada vez más, de lo que decidan los empresarios industriales privados que dominan el 1,6% de los establecimientos (aproximadamente 400 empresas).

¿Qué características presenta la estructura industrial formada por esas 400 empresas dominantes?

— *Está altamente concentrada en Montevideo.* Este departamento proporciona el 74% de la ocupación industrial y produce el 78% de la producción manufacturera del país. (ANICHINI, 1969: págs. 20 - 21).

—*Tiene un relativamente elevado nivel tecnológico pero no constituye un factor de integración ni impulsa el desarrollo nacional.* El conjunto de establecimientos está formado por empresas extranjeras y por empresas nacionales; aquéllas responden a directivas que emanan desde sus respectivas casas matrices situadas en las más diversas regiones del mundo (EE.UU., Gran Bretaña, Mercado Común Europeo, países socialistas, Argentina, Brasil, etc.); éstas son guiadas por el oportunismo de las circunstancias (sustitución de importaciones ante períodos críticos y defecciones de los grandes productores mundiales, ventajas nacionales de carácter aduanero, impositivo o cambiario, concesiones monopólicas o cuasi monopólicas).

— *Carece de una clase empresarial que la conduzca.* Ello se explica, en parte, por la interferencia de las actuaciones de las empresas extranjeras y, en parte, porque es una clase nueva constituida fundamentalmente sobre la base y al amparo de la alta clase dirigente rural y la clase dirigente bancaria. Integrantes de ambas aparecen en alta pro-

porción mezclados en la dirección de las empresas industriales nacionales dominantes. Ello se evidencia a través de sus manifestaciones libreempresistas o librecambistas, contrarias a todo intento planificador o programador. Cuando el exterior demuestra que todas las industrializaciones nacionales del mundo han contado siempre con un Estado bien estructurado, impulsor del ahorro interno y redistribuidor del ingreso, nuestro país emplea la concentración del poder para conservar el *status quo* y desmantelar el inversionismo estatal eficaz, creador de actividad, generador de demanda, impulsor de las exportaciones y de las importaciones selectivas.

¿Qué posibilidades existen de modificar la estructura industrial dominante? Muy escasas, porque una parte importante de los empresarios se guía por decisiones foráneas, otra carece de las motivaciones propias de una clase industrialista, y la restante, finalmente, está formada por elementos incrustados en o pertenecientes a las clases altas rural y bancaria. En definitiva, el sector industrial, que debería ser el sector más dinámico desde el ángulo del desarrollo nacional, el de mayor avance en materia de producción, de empleo y de elevación de las entradas de la población, está o en manos extranjeras o en manos de integrantes de otras clases típicamente conservadoras del orden social estancado existente y vinculadas con los intereses de las empresas extranjeras (caso de la banca, vinculada con los exportadores e importadores del exterior, por ejemplo).

La clase industrial dinámica de los países hoy desarrollados, capaz de impulsar a la sociedad por nuevos derroteros de actividad y de mejoramiento sanitario, educativo y cultural, con una ideología progresista y reestructuradora del Estado para poder alcanzar aquellos fines, no es comparable, evidentemente, a la formada por el actual conjunto de empresarios nacionales, y menos aun a la formada por el actual conjunto de empresas industriales dominantes concentrado en Montevideo. Las perspectivas inmediatas, pues, en el campo industrial no son favorables a un movimiento impulsor capaz de modificar la estructura industrial y, por arrastre, capaz de modificar las estructuras agrarias y del comercio exterior. Es demasiado grande el contrapeso de los empresarios extranjeros y de los empresarios nacionales provenientes del agro y de la banca (y de los extranjeros vinculados con estos últimos a través de las corrientes de exportación, importación y financiera) para que un movimiento renovador, con aquellas características, se produzca. El cambio no puede provenir, inicialmente, de este conjunto, inexistente como grupo o como clase, sin coherencia, sin impulso propio, y sin motivaciones particulares.

## LA MODIFICACION DE LA ESTRUCTURA BANCARIA

Pasemos ahora a analizar las posibilidades de modificar la estructura bancaria.

En su trabajo "El sistema bancario nacional y el desarrollo económico-social de nuestro país" expresa el Cr. Alberto Tisnés Monestier:

"En la medida en que disminuyó el ritmo de "crecimiento de la economía y por lo tanto el del "ingreso, se contrajo el ahorro. Ello determinó una "escasez relativa que se explicitó en una suba de "la tasa de interés golpeando las expectativas al "alza en la intermediación financiera. Este hecho, "conjuntamente con factores extraeconómicos (el "prestigio social de la actividad bancaria) incen- "tivó un aumento del número de unidades dedi- "cadas a un negocio rentable y socialmente "prestigioso.

"De tal manera, más bancos comenzaron a "esforzarse por captar recursos decrecientes. Para "lograrlo utilizaron fundamentalmente la expan- "sión geográfica (apertura de nuevas sucursales) "y la diversificación de operaciones (especialmen- "te fideicomisarias y por lo tanto no típicamente "bancarias).

"Este cambio repercutió en los costos de ope- "ración, elevándolos. El mayor costo requirió un "aumento de la producción. Pero en ese período "se agrega a la disminución del ahorro la escasez "del circulante con relación al producto. Entonces "el esfuerzo por captar recursos se transforma en "lucha por ellos que llega a la situación actual:

"a) más de 60 bancos con alrededor de 500 "sucursales;

"b) muchos de ellos operando con entidades "parabancarias;

"c) un costo de operación sumamente alto, "con una estructura de poca economicidad.

"Esta situación obligó al sistema bancario a "moverse buscando rentabilidad y rápida reinte- "grabilidad en sus colocaciones. En una economía "estancada o retrocediendo, sólo soportan altos in- "tereses la intermediación especulativa o la es- "peculación pura, salvo que exista un proceso "inflacionario agudo.

"Por otra parte las actividades dinámicas des- "de el punto de vista del desarrollo, en especial "la industria, requieren financiación de plazo no "perentorio y desde luego una tasa de interés com- "patible con beneficios normales.

"La oposición entre los móviles y los requeri- "mientos monetarios anotados presionó las colo- "caciones y a través de ellas el sistema bancario "autoconsolidó el cambio en su organización que "hemos descrito, frente a un instituto bancario "central débil, estabilizándose así un mecanismo "operativo e institucional de financiación que ac- "tualmente resulta muy difícil desmontar, sin vul- "nerar la ocupación y el producto por el incre- "mento de su participación en él."



Foto: A. M. Persichetti
**El crecimiento artificial del sistema bancario.**

De lo anterior resulta:

— *Una organización bancaria nacional que desestimula a la industria dinámica por su escaso volumen de financiación, su inadecuada orientación y su alto costo.* En cambio, estimula la intermediación y la especulación hipertrofiada: "Aproxima- "damente la mitad del total de créditos otorgados "por la banca privada en 1964/65 se vuelca en "la intermediación". (INSTITUTO DE ECONOMÍA, "La crisis económica", 1969: pág. 49.)

— *Un sector privado bancario que capta aproximadamente los 2/3 del ahorro nacional,* mientras que el sector público (Banco de la República, Banco Hipotecario y Caja Nacional de Ahorro Postal)

solamente absorbe el tercio restante. (BRUSCHERA, "¿Adónde va el ahorro nacional?"; Semanario "Marcha", 2 de mayo de 1969.)

— *Un sector privado bancario que cumple más de la mitad de sus operaciones por medio del 10% de las instituciones privadas.* (I. DE ECONOMÍA, 1969, ob. cit.: pág. 48.)

— *Un sector privado bancario extranjero que es dueño del 45,9% del capital bancario privado total, que capta el 42,45% de los depósitos de esa misma banca y efectúa el 44,08% de las colocaciones del sector.* (BRUSCHERA, trabajo citado.)

Sintetizando diremos que la organización bancaria nacional es vetusta, obstaculiza el desarrollo nacional, favorece los impulsos regresivos de la intermediación inconveniente y de la especulación distorsionadora, consolida el predominio de las empresas privadas, financia preferentemente en moneda extranjera y, finalmente, concentra, cada vez más, sus decisiones orientadoras en la banca privada extranjera. Cada vez es menor la incidencia de la actuación pública y mayor la correspondiente de la empresa privada; cada vez es menor la influencia de la organización bancaria privada nacional frente a las decisiones de la banca extranjera.

La doble concentración (privada y extranjera) ayuda a precisar las perspectivas de modificación de la estructura bancaria nacional. Los elementos decisorios en este sector se encuentran fuera del país; corresponden a casas matrices situadas en Argentina, Brasil, Estados Unidos de Norte América o Europa. Las directrices no impulsarán el desarrollo nacional sino el desarrollo de sus respectivas actividades; por lo tanto, sólo por mera coincidencia podrán coadyuvar en nuestro desarrollo autóctono. Las restantes empresas bancarias privadas, las nacionales, o son muy débiles o están muy vinculadas con los bancos extranjeros (a través de sus corresponsales, sus exportadores o sus importadores) como para asumir una actitud independiente y encauzadora del desarrollo nacional. Por último, no debemos olvidar que los cuerpos directivos de la banca privada nacional están integrados, también, en gran parte, por terratenientes, ganaderos y fuertes exportadores e importadores, cuyos móviles coinciden con los correspondientes de los intereses extranjeros. Ello, forzosamente, pautará en forma predominante sus decisiones finales.

De acuerdo con las características estructurales reseñadas para la banca uruguaya no parece aven-




**La banca oficial absorbe menos de un tercio del ahorro nacional.** Foto: A. M. Persichetti

turado concluir que, en lo inmediato, no es precisamente la estructura bancaria la capacitada para romper la estructura del subdesarrollo que caracteriza a nuestro país.

## LA MODIFICACION DE LA ESTRUCTURA ESTATAL

Pasemos, finalmente, a analizar las posibles modificaciones en la estructura estatal.

En una visión preferentemente económica el Estado debería estructurarse de manera tal que:

— *Desarrollara el agro, la industria y los servicios productivos.* Ello exigiría una intervención creciente y dinámica que se evidenciaría en una generación creciente del producto bruto público en los sectores más dinámicos de producción.

— *Impulsara y generara inversiones reproductivas* en conexión con lo anterior.

— *Redistribuyera el ingreso generado hacia las capas bajas,* para impulsar nuevos crecimientos en las producciones y consumos.

**PRODUCTO BRUTO INTERNO ORIGINADO EN EL SECTOR PÚBLICO A COSTO CORRIENTE DE FACTORES (EN % SOBRE EL TOTAL SECTORIAL)**

| SECTOR ECONÓMICO | 1955 | 1967 |
|---|---|---|
| Agropecuario | — | 0.7 |
| Pesca y caza marítima | 41.6 | 55.8 |
| Industria manufacturera | 9.6 | 8.1 |
| Comercio | 0.5 | 1.5 |
| Transporte y almacenaje | 27.4 | 35.2 |
| Comunicaciones | 96.9 | 96.4 |
| Electricidad, gas, agua y servicios sanitarios | 90.2 | 94.3 |
| Bancos, seguros y otros intermediarios financieros | 34.6 | 34.3 |
| Servicios del gobierno general | 100.— | 100.— |
| Otros servicios | 2.2 | 2.7 |
| | 16.5 | 22.8 |

Fuente: Banco Central del Uruguay, Cuentas Nacionales, 1969, cuadro 2.A.22.

¿Son ésas las características de nuestro Estado? Comencemos por ver, en el cuadro adjunto, la participación de nuestro Estado en la generación del ingreso nacional.

La participación del Estado en la generación del ingreso nacional ha crecido, en los doce años analizados, pasando de 16,5% a 22,8% del total. Una quinta parte, pues, del ingreso del país es generado por el sector público a través de su acción en los campos de la electricidad, del gas, del agua, de los servicios sanitarios, de las comunicaciones, de los transportes, de la pesca, de las intermediaciones bancarias y financieras y de los servicios, desde luego, gubernamentales. Prácticamente no actúa en el agro y ha disminuido su actuación en la industria manufacturera. Sin perjuicio de reconocer, pues, la importancia de ciertos campos en los que actúa el Estado (casos de la electricidad o de los transportes), lo cierto es que no actúa en campos muy dinámicos como los recientemente referidos del agro y de la manufactura.

Al no haber dinamismo, por parte del sector privado, en el agro y en la industria, y al no impulsar su acción el sector público, el crecimiento, con características de hipertrofia, se expresó en el sector productor de servicios. El cuadro sobre producto bruto interno es ilustrativo al respecto.

Las cifras indican, claramente, la evolución de la producción de servicios y de su importancia dentro del total. La importancia del sector productor de servicios crece hasta que el Estado y el sector privado impulsan el aparato industrial (período 1945/55). A partir de este momento y durante todo el período, decrece su importancia por la generación de nuevas actividades industriales, por la ampliación de los empleos y por la ex-

| PRODUCTO BRUTO INTERNO A COSTO CONSTANTE DE FACTORES DE 1961 (EN MILLONES DE PESOS) | | | |
|---|---|---|---|
| AÑO | A SECTOR PRODUCTOR DE SERVICIOS | B TOTAL DEL PRODUCTO BRUTO INTERNO | A/B × 100 |
| 1935 | 4.742 | 8.015 | 59.1 |
| 1940 | 5.150 | 8.324 | 61.8 |
| 1945 | 5.663 | 9.329 | 60.7 |
| 1950 | 7.019 | 12.208 | 57.4 |
| 1955 | 8.327 | 15.045 | 55.3 |
| 1960 | 8.479 | 15.005 | 56.5 |
| 1965 | 8.926 | 15.672 | 56.9 |
| 1968 | 8.738 | 15.302 | 57.1 |

Fuente: Elaborado por el autor sobre datos de Banco Central del Uruguay, Cuentas Nacionales, 1969, cuadro 2.B.24.

tensión de los cultivos agrícolas. Después de 1955, cuando decrece la ola industrialista y se estanca la producción manufacturera, vuelve a crecer la importancia de la producción de servicios, situándose ya en cifras muy cercanas a la correspondiente a 1935.

| ESTRUCTURA DEL GASTO PÚBLICO CONSOLIDADO CLASIFICADO POR ENTES (EN MILLONES DE PESOS DE 1963) | | | | |
|---|---|---|---|---|
| ENTES | 1955 | % | 1961 | % |
| Gobiernos central y departamentales | 3.432 | 57.5 | 3.320 | 50.9 |
| Organismos descentralizados y Seguridad Social | 2.184 | 36.5 | 2.721 | 41.7 |
| Empresas | 352 | 6.— | 475 | 7.4 |
| GASTO TOTAL | 5.968 | 100.— | 6.516 | 100.— |

Fuente: Elaborado por el autor sobre cifras del Instituto de Economía, Estadísticas Básicas, 1969, pág. 141.

La falta de dinamismo de la actuación de nuestro Estado se evidencia, también, analizando la estructura del gasto público.

Ello demuestra un predominio masivo de los gastos de consumo y de transferencia y una escasez de inversiones reales, propicias al desarrollo, además de insuficientes, según las estimaciones de las oficinas competentes, para reponer el desgaste provocado por el uso en las máquinas, equipos, instalaciones, construcciones, carreteras, etc. Esta impresión se confirma si, en vez de analizar la estructura del gasto por destino económico, la analizamos por ente realizador.

| ESTRUCTURA DEL GASTO PÚBLICO CONSOLIDADO CLASIFICADO POR DESTINO ECONÓMICO (EN MILLONES DE PESOS DE 1963) | | | | |
|---|---|---|---|---|
| DESTINO | 1955 | % | 1961 | % |
| Uso corriente (gastos de consumo y transferencias) | 5.234 | 87.4 | 5.630 | 86.3 |
| Inversiones reales | 734 | 12.6 | 886 | 13.7 |
| GASTO TOTAL | 5.968 | 100.— | 6.516 | 100.— |

Fuente: Elaborado por el autor sobre cifras del Instituto de Economía, Estadísticas Básicas, 1969, pág. 140.

Se comprueba así que el gasto se vuelve cada vez más importante en lo relativo a seguridad social, disminuye en la acción del gobierno central y de los gobiernos departamentales y continúa a escasísimo nivel en lo relativo a empresas creadoras de bienes y de servicios. Escasea la inversión pública destinada a la promoción y aceleración del desarrollo y se intensifica el gasto destinado a solventar pasividades.

Veamos, finalmente, la actuación del Estado como redistribuidor de ingreso (pág. 44).

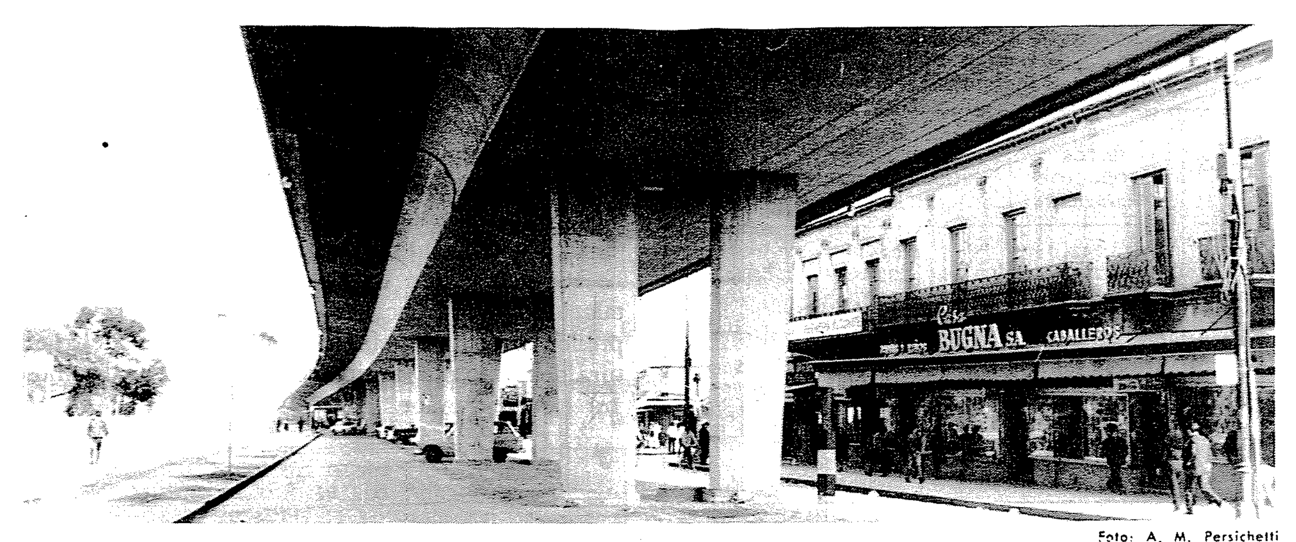



Foto: A. M. Persichetti

**Viaducto de Av. Agraciada, una larga espera. Las inversiones públicas en infraestructura son escasas y lentas.**

**INGRESOS TRIBUTARIOS DEL GOBIERNO GENERAL (EN MILLONES DE PESOS CORRIENTES)**

| | 1955 | % | 1967 | % |
|---|---|---|---|---|
| Impuestos Directos (sobre el ingreso y el patrimonio) | 154 | 12.8 | 3.584 | 8.4 |
| Impuestos Indirectos (sobre el comercio exterior, la producción y las transacciones) | 665 | 55.4 | 21.699 | 51.2 |
| Aportes a la Seguridad Social (personales y patronales) | 380 | 31.8 | 17.156 | 40.4 |
| | 1.199 | 100.— | 42.439 | 100.— |

Fuente: Elaborado por el autor sobre cifras del Banco Central del Uruguay, Cuentas Nacionales, 1969, cuadro 3.A.1.

Del cuadro referente a los ingresos tributarios del gobierno general se concluye:

— *Que más del 50% del peso impositivo siempre recayó sobre el consumo* (bienes y servicios importados, producidos en el país o simplemente comercializados en él). Por lo tanto, el grueso de la imposición recae sobre los sectores de población de más bajos ingresos, que son quienes destinan la mayor proporción de sus entradas a consumo.

— *Una parte creciente de la imposición se destina a la seguridad social* (fundamentalmente para pasividades). Ese porciento, que ya está en 40% del total, se paga por los patrones y por trabajadores sobre las redistribuciones de éstos; ello implica una elevación en los costos de producción de los bienes y servicios y, por lo tanto, los precios de los mismos. En consecuencia, los trabajadores, como tales y como consumidores, financian sus propios aportes para la pasividad. Las clases de

bajos ingresos son las que financian fundamentalmente las pasividades de los jubilados y pensionistas. Al igual que en el caso anterior, no hay redistribución de ingresos desde las clases altas hacia las bajas; son éstas quienes se financian a sí mismas a través de disminuciones de sus consumos.

*Que una parte decreciente, situada en 1967 en 8,4% se financia con impuestos al ingreso y al patrimonio.*

La característica final del sistema impositivo es la de ser fuertemente regresivo, pues grava más a quien tiene menos. Prácticamente no hay acción redistribuidora por parte del Estado tendiente a disminuir las diferencias provenientes de la elevada concentración de la propiedad y del ingreso.

En definitiva, nuestra estructura estatal no dinamiza al agro y a la industria, se deja aprisionar crecientemente por el terrateniente, el comerciante y el banquero, depende cada vez más de los productores de servicios, no combate la concentración de la propiedad ni la del ingreso, no redistribuye, no invierte creadoramente y mantiene un aparato burocrático puramente fiscal y defensor del *status quo*. En momentos en que se clama por la recuperación y el desarrollo nacionales, cuando más necesaria es una estructura estatal dinámica e impulsora hasta la agresividad, que reoriente la actividad nacional —incrementando los sectores productivos agrario e industrial y combatiendo la intermediación superflua y la especulación distorsionadora— es cuando comprobamos que carecemos de ella.

¿Podremos lograrla? Es un problema fundamentalmente político. Depende de lo que quieran nuestros dirigentes privados y nuestros dirigentes públicos, empresariales, trabajadores y políticos. No nos cabe duda de que los dirigentes de los trabajadores, en su inmensa mayoría, lo quieren; ellos son los que más han sufrido con el estancamiento y la regresión del país y quienes más ganarían con el cambio de estructura. Tampoco nos cabe duda de que el grueso de los empresarios privados (pequeños productores, pequeños empresarios industriales, comerciantes y artesanos) tienen la misma disposición. La interrogante se plantea respecto de lo que quieren los integrantes activos de la clase alta rural y los correspondientes del comercio, la industria y la banca. Y, desde luego, lo que interesa o conviene a los grupos extranjeros incrustados en o vinculados con dichos sectores. Éstos, por lo que vimos en páginas anteriores, no tienen incentivos para modificar la estructura estatal en lo inmediato. En esta materia, como en lo relativo al agro, al comercio exterior, a la industria y a la banca, nada estimula a pensar que tendremos cambios inmediatos. Todo lo contrario: parecería que

**Las altas rentas y los fuertes patrimonios contribuyen cada vez menos.** Foto: A. M. Persichetti



por muchos años, todavía, la estructura estatal será eminentemente conservadora del *status quo,* incluso regresiva, y contraria, por lo tanto, al desarrollo reestructurador.

## CONCLUSIONES

Resumamos las conclusiones a que fuimos arribando sucesivamente en lo relativo a la posibilidad de modificar las estructuras:

— En las agrarias, concluimos que nada hacía vislumbrar la adopción inmediata de decisiones modificatorias y que, aparentemente, muchos años nos separan todavía de tal posibilidad.

— En la del comercio exterior, concluimos que su factibilidad dependía de la modificación de las estructuras agrarias; si éstas aparecían lejanas, aquélla también lo estaba.

— En la industrial, concluimos que sus posibilidades eran muy escasas porque dependían de decisiones adoptadas por jerarcas radicados en el exterior, de decisiones de integrantes de la clase alta rural y de la banca nacional y porque, finalmente, carecíamos de una clase industrialista con motivaciones originales y auténticas.

— En la bancaria, concluimos que era creciente la consolidación del poder de la banca privada frente al de la banca pública y que era acelerado el crecimiento del poderío de la banca privada extranjera frente al de la banca privada nacional. Por lo tanto, como los elementos decisorios estaban situados, cada vez más, fuera del país —Argentina, Brasil, EE.UU. o Europa— las directivas que adoptasen no serían las que exigen nuestra República sino las que conviniesen a las respectivas casas matrices extranjeras. Como, además, los cuerpos directivos de la banca privada nacional estaban integrados con terratenientes, ganaderos, exportadores e importadores —de móviles grandemente coincidentes con los intereses de aquellos grupos foráneos— no parecía aventurado pronosticar que la banca privada no era una estructura en la cual fuese posible vislumbrar cambios inmediatos.

— En lo estatal, concluimos que no existían incentivos en los dirigentes públicos y privados —integrantes activos de la alta clase rural y del alto comercio y la banca, y todos ellos vinculados con los grupos extranjeros conectados con la exportación, la importación y la financiación exterior— para modificarla inmediatamente. Todo lo contrario, parecía que por muchos años aún la estructura estatal debía caracterizarse por su conservatismo, su *status quo* e, incluso, su regresión.

En definitiva, la modificación de las principales estructuras obstaculizadoras del progreso nacional es imposible a breve plazo. Uruguay deberá continuar sin poderse desarrollar plenamente por muchos años. ¿Aparece demasiado pesimista la conclusión? Y si lo es, ¿no está acaso avalada por la realidad? ¿Cuál ha sido la respuesta de los líderes nacionales en los últimos años?

Los líderes de los grupos dirigentes, defensores del estancamiento nacional, creyendo que pueden tentar, por un nuevo período, la postergación de los cambios que inevitablemente sobrevendrán a pesar de todos sus temores, lograron que, desde fines de 1967, se adoptasen en nuestro país las siguientes decisiones:

— *Que las figuras representativas de los grupos de intereses más afectados por los posibles cambios accedieran a los puestos de comando típicamente políticos.*

— *Que, como la oposición popular molestaba a esa forma de actuar, se implantaran, oportunamente, las medidas prontas de seguridad.*

— *Que se dictaran una serie de medidas que consolidaron las posiciones de los sectores referidos:*

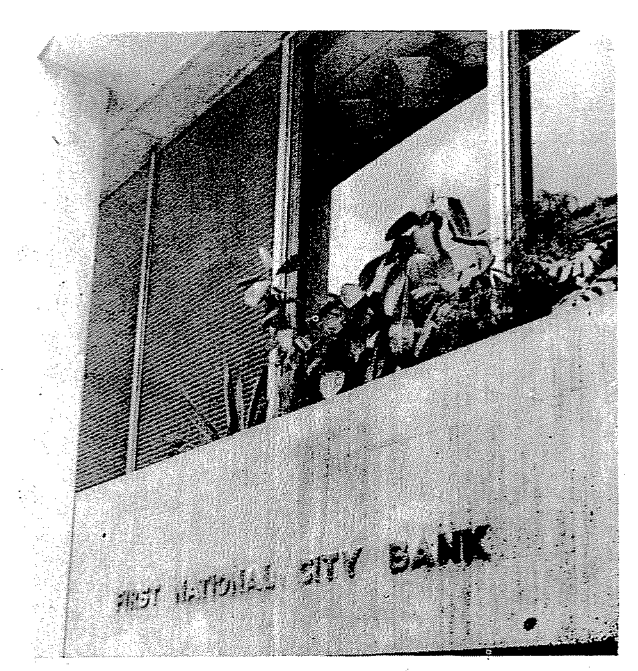



Foto: A. M. Persichetti

**La banca nacional es cada vez más "national".**

* Mediante las devaluaciones de noviembre de 1967 y abril de 1968 disminuyeron los ingresos de los restantes sectores en aproximadamente 60% y, a través de las subas de precios, los absorbieron. La riqueza e ingresos se trasladaron en ese volumen, aproximadamente, desde los grupos consumidores, trabajadores y pasivos hacia los empresarios.

* Para evitar lo ocurrido en devaluaciones anteriores, donde al poco tiempo —por ajustes de sueldos, salarios, jubilaciones y demás retribuciones— el traslado de riqueza e ingreso invertía su corriente, decretaron la congelación de las retribuciones y la confirmaron, posteriormente por ley, así como congelaron también, prácticamente, las posibilidades de conflictos laborales. En adelante las retribuciones se incrementaron cuando, donde, como y en el volumen que el gobierno quiso. Todo ello bajo el protector régimen jurídico de excepción que constituyen las medidas prontas de seguridad.

* Las situaciones anteriores se consolidaron, además, por dos series de medidas. Por un lado, la libertad de precios que se decretó para todos aquellos bienes producidos por los sectores vinculados con el poder; por otro lado, las rebajas impositivas y/o postergaciones de pagos unilaterales que se decretaron los mismos sectores sobre sus actividades, sus rentas o sus patrimonios.

— *Que, en función de una anacrónica ideología anti-estatista y libre-empresista, se aplicaran a desmantelar todos los centros principales estatales desde donde pudiera iniciarse una acción tendiente a combatir las situaciones de privilegio imperantes.* Por ejemplo, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto fue desmantelada, prácticamente, en cuanto tiene que ver con planeamiento y, de lo que quedaba, una parte importante de su labor pasó a ser asignada a un nuevo organismo (COPRIN) y otra se trasladó, juntamente con las funciones propias, a la Oficina Nacional del Servicio Civil.

En definitiva, todo lo expuesto señala una tendencia: una minoría dirigente, que concentra el poder económico, social y político, se opone a los cambios que permitirían el desarrollo nacional. Las posibilidades de cambio eran, al parecer, tan cercanas que no vacilaron en hacer acceder al poder político a sus figuras más representativas, gobernar mediante régimen de excepción, dictar medidas que consolidaran sus posiciones en riesgo de deterioro y desmantelar cuanto centro pudiese ayudar a los grupos progresistas en sus actuaciones (centros de política crediticia estatal, de política impositiva estatal, de política de inversiones estatales, de política planificada de remoción de obstáculos al progreso, etc.). Sus fines fueron: *cada vez más libertad*



**Los grupos medios, a la busca de nuevos liderazgos y de una mayor participación en la vida sociopolítica.**

*empresarial* (si ésta se ajustaba a las pautas de la minoría cuyas figuras más representativas ejercían el poder); *cada vez menos actuación estatal* (si ésta se oponía a las pautas de aquella misma minoría).

Todo este conjunto de disposiciones, provocadas por los líderes conservadores, se inscribe, en realidad, en una modificación mucho más profunda que se viene gestando desde hace muchas décadas. En efecto, el crecimiento experimentado

por nuestro país en la primera mitad del siglo determinó:

— *Una estructura social más compleja.* En el siglo anterior había una estructura caracterizada por la existencia de una oligarquía, algunos grupos intermedios vinculados con ella (exportadores, comerciantes, banqueros, magistrados, militares, etc.) y una masa rural y urbana marginada. El crecimiento económico y social determinó un mejoramiento de dicha masa y su absorción e inserción en la vida social. El crecimiento urbano, el desenvolvimiento industrial, la expansión estatal y el avance de la educación determinaron la irrupción de empresarios, empleados, obreros, técnicos, profesionales, estudiantes, etc. que, merced a la formación de un aparato político adecuado para la época, fueron llevados a participar en el proceso político, social y económico durante largas décadas.

— *Una estructura social que exigió mayor participación en el proceso socio-político.* Los nuevos grupos medios que irrumpieron en dicho proceso, a lo largo de los años colmaron las posibilidades de aquel aparato político que les había permitido participar en el mismo. En tanto que el aparato político —especialmente los partidos— no encontró la forma de lograr una mayor participación para ellos, éstos continuaron creciendo y exigiendo más y más participación. Para ello necesitaron líderes que organizasen la masa rural y urbana marginada, que los integrasen en el proceso socio-político y que los condujesen; como correspondía, recurrieron sucesivamente a distintos grupos medios para que los lideraran, pero muchos de éstos no cumplieron plenamente con su función: era lógico que así ocurriera con los líderes de los grupos altos y medios altos, pues una mayor participación de los grupos marginados implicaba, tarde o temprano, nuevas redistribuciones del ingreso y de la riqueza y sucesivas transferencias del poder político; quienes detentaban privilegios no estaban dispuestos a disminuirlos o perderlos. Los grupos ascendentes, decepcionados prosiguen aun hoy buscando sus nuevos y verdaderos líderes.

Ese doble proceso de complejización social y de exigencia de mayor participación socio-política conduce, forzosamente, a un enfrentamiento: mientras en el campo económico se evidencia una creciente dependencia del país respecto de la alta clase rural y de su producción agraria, del alto comercio y de la banca privada extranjera y de sus préstamos, en el campo socioeconómico se manifiesta una creciente tendencia de los grupos mayoritarios del país a exigir una mayor participación en la vida cultural, social, política y económica de la nación. Cada vez es más nítida la aspiración de los grupos sociales referidos a una mayor participación política para organizar una sociedad que persiga un desarrollo más auténtico y nacional. La afirmación de la nacionalidad se transforma cada vez más en una fuerza tendiente a lograr un desarrollo más nacionalista y menos dependiente, en lo externo y en lo interno.

Lo que existe, en definitiva, es una gran oposición entre un conjunto de grupos sociales que buscan mayor participación cultural, política, social y económica, y aspiran a alcanzar una soberanía nacional y una autodeterminación económica, y por otro lado un conjunto de grupos sociales que buscan mantener sus posiciones y evitar aquella mayor participación. El triunfo de estos últimos significaría mantener las grandes líneas de la dependencia cultural, social, política y económica, y, en definitiva, anular a la nación.

# LA IRREVERSIBILIDAD DEL CAMBIO Y DEL DESARROLLO

Uruguay debe esperar el enfrentamiento que ineludiblemente se producirá entre el conjunto de grupos sociales populares ansiosos de mayor participación y el conjunto de grupos conservadores. Ello insumirá varios años. Mientras tanto las fricciones serán mayores, las diferencias más hondas y las repercusiones sociales más graves. ¿No hay otra vía de superación de la antinomia que, a la vez, permita ganar tiempo? ¿No estará esa vía en el cambio revolucionario del sistema vigente? En lo inmediato no lo creemos, por razones de política internacional y por razones de orden doméstico.

Veamos las primeras.

Uruguay no vive aislado en el mundo. Parece obvio recordarlo pero, no obstante, es imprescindible tenerlo permanentemente presente. Cuando se habla de los problemas de Uruguay y de la solución de los mismos, no debe olvidarse nunca que Uruguay no es sólo un país que tiene que resolver sus propios problemas, sino que debe tener permanentemente presente las consecuencias posibles de las políticas de dos grandes vecinos que están indisolublemente conectados con él y cuyas decisiones pesan en él desde hace más de 150 años.

Debemos recordar, además, que Uruguay no sólo está entre esos dos colosos, que ambos absorben más de la mitad del suelo y de la población de Sud América, sino que, también, integra una cuenca platense que está inmersa en un continente en gran parte latinoamericano, que plantea una serie específica de problemas. Finalmente, tampoco debemos olvidar que Latinoamérica, a su vez, está inmersa en un ámbito mundial en el que diversas potencias juegan su poderío y movilizan a los países integrantes de sus respectivas zonas de influencia.

Por lo tanto, las soluciones del Uruguay de hoy, en este mundo de aquí y de ahora, no pueden ser soluciones para un Uruguay aislado, sino soluciones para un Uruguay posible en el conglomerado de medidas, intereses y conductas que atañen a Brasil, a Argentina, al continente latinoamericano y, en definitiva, al juego mundial de potencias como Estados Unidos, URSS, China y otros grupos como los que integran el Mercado Común Europeo.

Ahora bien, dentro del complejo sistema de potencias que caracteriza al actual orden internacional, Estados Unidos tiene que resolver su problema de seguridad nacional. Este problema, unido a otros de carácter cultural, social, político y económico, determinaron que el mundo se dividiera en vastas zonas de influencia regidas, cada una, por una potencia que sirve de centro y alrededor de la cual giran diversos y numerosos países periféricos y dependientes.

Estados Unidos, como una de las grandes potencias, se transformó en el centro motor de una enorme zona en la cual pretende imponer una determinada concepción de la vida y el mundo; lo mismo hacen, en sus respectivas zonas la Unión Soviética o China, o pretenden hacerlo grupos de países como es el caso de Europa Occidental o del mundo árabe.

Dentro de la zona influida por Estados Unidos, por su inmediatez geográfica y por razones económicas y políticas, América Latina aparece muy vulnerable, pues está situada prácticamente en el epicentro de la irradiación estadounidense. Por razones de seguridad, Estados Unidos tiene que mantener en la mayor tranquilidad y quietud al continente; ello le permite volcar el máximo de sus esfuerzos en la lucha con las demás potencias por el poderío mundial. A la vez, tiene que lograr que las concepciones de otros centros



**"Marines" en la Dominicana. Los riesgos de una política que ignore los intereses de los poderosos.**

no hagan camino en América y, por ende, que el continente lo apoye en las distintas gestiones internacionales que emprende. Dentro del continente americano, pues, América Latina pasó a ser una pieza clave; a merecer, por consiguiente, el máximo de las atenciones y de los cuidados: de allí la atención tan extendida de Estados Unidos en nuestra América en los aspectos económicos, financieros, políticos, sociales, diplomáticos, militares, culturales, etc. De allí, también, que cuanto interese al crecimiento y al desarrollo latinoamericano tenga que pasar por la criba de los expertos estadounidenses por sus posibles consecuencias, entre otras, en el problema de la seguridad de la potencia. Si no estuviesen actuando ya otros factores, culturales, etc. De allí, también, que cuanto miento y el desarrollo latinoamericano serán los que quiera o admita Estados Unidos de Norte América; según sean las repercusiones que ese crecimiento y ese desarrollo tengan en el planteo de la seguridad de Estados Unidos, así les irá: serán admitidos, soportados, impulsados, contrariados, obstaculizados o aplastados.

Pero esta fuerza tan potente y por largos años aún tan vigorosa, origina y sustenta, también, fuerzas contrarias. En la última década, especialmente, se ha ido fortaleciendo un nacionalismo latinoamericano, que adquiere distintas formas pero que confluyen todas a un enfrentamiento cada vez mayor con el direccionismo estadounidense; desde la Revolución Cubana hasta el movimiento "perunista", son todas formas de expresión de un sentimiento nacionalista latinoamericano que quiere forjarse su propio destino, que quiere abrir sus propios caminos de desarrollo social, que, en consecuencia, quiere atenuar, disminuir, restringir o desembarazarse de la dependencia impuesta desde Estados Unidos.

Uruguay, país dependiente en lo continental y en lo platense, sufrirá el impacto de estas fuerzas políticas. Como integrante de América Latina, su crecimiento y su desarrollo sociales dependerán en gran medida de lo que decida Estados Unidos; como integrante de la cuenca platense, dependerá en alto grado de lo que decidan Argentina y Brasil, también satélites, por ahora, de la gran potencia norteña.

Desde luego que Uruguay puede variar esta situación, pero para ello tiene que querer forjar su propio destino; ese "querer" lo obligará a disminuir o eliminar la dependencia; consecuentemente, le exigirá variar totalmente la actual política exterior, por su sola actitud o por acuerdo con otros países latinoamericanos.

Veamos, ahora, las razones de orden nacional. ¿Quieren los dirigentes públicos y privados dominantes variar la política exterior e interior?

Recordemos los tres rasgos que, según CIDE, caracterizan a la sociedad uruguaya: conservatismo, seguridad, criticismo infecundo. Recordemos, también cuánto decía Aldo Solari en 1967, (págs. 107-108):

"En otras palabras, los grupos que fueron los "más dinámicos se han pertrechado en un conser-"vadorismo infecundo que a largo plazo haría su-"cumbir incluso lo que hay de excelente en las rea-"lizaciones a que la sociedad llegó, gracias a "acompañada por la ideología que defendieron. "A su vez, los otros grupos han sido incapaces de "crear nuevas ideologías o inyectar nueva savia en "las viejas. Ideológicamente la sociedad se ha per-"dido en el estancamiento y el marasmo, como le "ha ocurrido económicamente.

"En esas condiciones es fácil comprender có-"mo la ideología democrática, tal como se la sos-"tiene habitualmente, se ha convertido, y es qui-"zás lo menos que puede decirse, en un arma de-

"fensiva del orden existente a la espera de un mi-
"lagro que lo mejore. Todo ocurre como si se cre-
"yera que la democracia tiene resortes secretos
"que por sí mismos, le permitirán sacar al país de
"la situación en que está a una mejor, un don que
"tampoco nadie propone concretamente en qué
"consiste, ni cómo se llega a él.

"En definitiva, no parece nada extraño que las
"clases medias, predominantes en el país, se afilien
"a una ideología conservadora. Si alguna vez fue-
"ron capaces de ser arrastradas por una dinámica,
"si ello multiplicó mecanismos percibidos como
"satisfactorios por los grupos más importantes en
"la estructura del poder, el que esos mecanismos
"se hayan usado y se estén agotando no implica el
"abandono de la ideología. Por el contrario, a
"falta de una ideología nueva que dé orientacio-
"nes precisas, que despierte adhesiones profundas,
"es lógico que el cambio aparezca como la posi-
"bilidad de perder lo que se tiene sin compensa-
"ción clara a la vista."

En conclusión: las características predominantes en la sociedad uruguaya y la política internacional de Argentina, Brasil y Estados Unidos de Norte América no posibilitan cambio inmediato fuera del sistema vigente. Uruguay tendrá sus cambios a su debido tiempo, por el enfrentamiento ineludible de los dos conjuntos de grupos sociales que lo caracterizan: los progresistas y los conservadores. De dicho enfrentamiento, debemos convencernos, emergerá la única solución nacional: el desarrollo económico y social. Este desarrollo, y no el crecimiento, posible pero escaso, de la producción de un grupo minoritario, es la única y verdadera solución. Pero dicho desarrollo exige cambios y no puede esperarse que a éstos los impulsen quienes se benefician con la situación vigente.

El dilema es pues ineludible: o bienestar para todos, y ello exige cambios, o desmejoramiento para la mayoría y ello intensifica el estancamiento y la regresión. Desde hace por lo menos quince años este dilema se viene definiendo en forma cada vez más nítida; el enfrentamiento es cada vez más tajante entre la minoría que tiene acceso al poder social, político y económico, y la mayoría que carece de tal posibilidad. Esta situación no puede sostenerse indefinidamente; actualmente se mantiene pura y exclusivamente por la existencia de un régimen excepcional como lo es el de las medidas prontas de seguridad. Pero éste, como es lógico deducirlo, no puede transformarse en un régimen permanente.

Debemos, pues, esperar; mientras, activamente, preparemos el conjunto de grupos progresistas para el enfrentamiento insoslayable con los grupos conservadores. No debemos olvidar que, conjuntamente, en lo internacional, actuarán las siguientes fuerzas:

— *Desde Argentina y Brasil, un desarrollo económico importante que irradiara sus efectos al litoral oeste y el noreste de nuestro país.* Si no nos preparamos para encauzar dichos efectos en nuestro propio beneficio, el desenvolvimiento de nuestros vecinos distorsionará nuestra evolución, nos absorberá en su ritmo y pasaremos a depender crecientemente de él. Generará mayor actividad nacional en los sectores agrarios y comerciales, en menor grado industriales, que ellos impongan; finalmente, por su oferta de mayores oportunidades succionarán, en forma creciente, nuestros mejores recursos humanos. Debemos postergar o anular esta posibilidad si queremos recuperar y desarrollar a nuestro Uruguay.

— *Desde Estados Unidos de Norte América, una política más favorable hacia los grupos populares latinoamericanos.* El crecimiento y fortalecimiento

de las potencias mundiales que los enfrentan, así como la necesidad de dedicar cada vez mayor atención a la resolución de sus problemas sociales, raciales y políticos internos, exigirán una América Latina en paz. Un período de paz permitiría a los Estados Unidos volcarse totalmente a la resolución de sus problemas externos e internos. La consecución de tranquilidad en su zona de influencia impulsará a la potencia a favorecer políticas populistas; lo contrario favorecería golpes y movimientos tipo Perú y Bolivia. Por otra parte, el propio crecimiento de estos movimientos incidirá para que la política internacional de la potencia con América Latina sea menos favorable a los intereses de los grupos conservadores. Si ello ocurre, debemos estar preparados para capitalizar los efectos de esa política.

Y no debemos olvidar, tampoco, en el orden nacional, que la política, aparentemente "estabilizadora" pero en realidad "conservadora" de los grupos dirigentes defensores del *status quo* se derrumbará. Ella sólo puede sostenerse:

* Si se aumentan las exportaciones. Para que ello ocurra en volúmenes importantes y en forma permanente, deben modificarse las estructuras agrarias, cosa que los dirigentes actuales no están dispuestos a hacer.

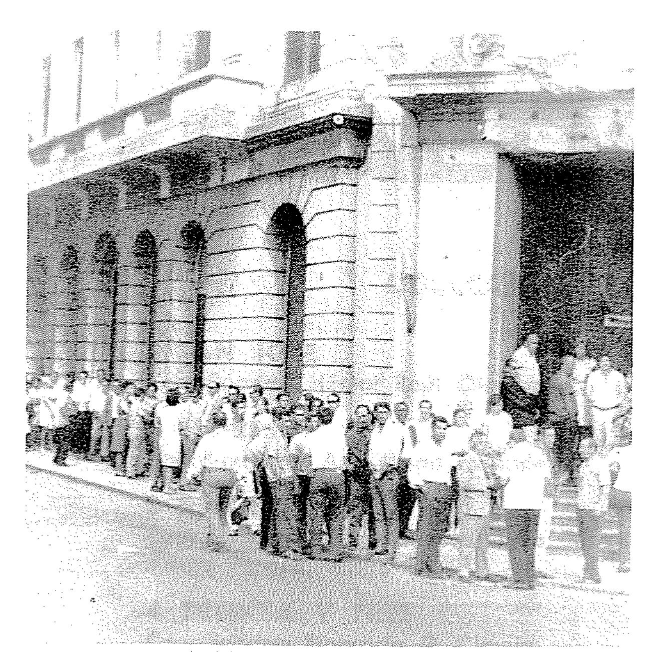
* Si se liberan las importaciones. Ello impone la desprotección de la industria y el endeudamiento.

* Si se elimina el déficit fiscal. Ello exige la reducción al mínimo de las inversiones estatales y de la actuación pública en la generación del producto bruto y de la ocupación; la disminución del salario real del funcionariado público; la atenuación o la eliminación de la acción redistribuidora en la propiedad o en su concentración, y la elevación de la recaudación fiscal regresiva.

* Si la población acepta la política regresiva. Para ello debe soportar el aumento de los precios, la baja relativa de los salarios, la disminución del empleo, la caída de los consumos, de la educación y de la asistencia médica. Ello es posible aceptarlo durante cierto tiempo y siempre que se vislumbre alguna recompensa al final del período de sacrificios. Ya han corrido más de dos años y medio desde que se inició la nueva política económica y nada se otea en el horizonte que signifique mejoras sobre la situación vigente. La situación empieza a empeorar socialmente, a pesar de que no existe una gran organización sindical, de que no hay prácticamente campesinado y nos caracterizamos por una abundante clase media (fuertemente integrada por funcionarios públicos y pasivos). La política de estabilidad, que contrae el mercado, desestimula el agro, desprotege a la industria, eleva la presión impositiva y endeuda al país, no puede durar mucho tiempo más. Debe sustituirse por otra diametralmente opuesta.

## PROGRAMACION Y OBJETIVOS

El cambio de las estructuras obstaculizadoras del desenvolvimiento nacional sobrevendrá ineludiblemente. Factores internacionales y nacionales anuncian una tendencia irreversible en tal sentido. Debemos preocuparnos, pues, desde ahora, por estudiar y definir el tipo de sociedad a que aspiramos y que podremos desarrollar en lo que resta del siglo y aplicarnos a generar los medios y procedimientos necesarios para que aquella sociedad se alcance. Especialmente deberemos explicar, difundir y concientizar, a todos los niveles de población, a todas las regiones del país y a todos los barrios ciudadanos, sobre la irreversibilidad del cambio y la necesidad de prepararnos para él, particularmente en la masa juvenil.



**Seguro de Paro. Las colas se harán más largas cuanto más extensa sea la actual política regresiva.**

Por lo tanto, debemos programar cuáles serán los cambios sociales e institucionales a que aspiramos para que progresivamente se alcance la sociedad definida como objetivo. Si no se desea que esa sociedad sea modelada desde afuera, deberemos actuar nosotros mismos. Para hacerlo es preciso proponernos nuestros propios objetivos y sus sucesivas metas hasta alcanzarlos: deberemos programar; programar nuestra acción interna (en lo agrario, en lo industrial, en lo comercial, en lo administrativo, en lo bancario, en lo educacional, en lo sanitario, etc.) y, coordinadamente, programar nuestra acción en lo externo (coordinación con Argentina, coordinación con Brasil, integración en la Cuenca del Plata, integración latinoamericana, etc.). Todo ello impondrá una actuación racional y coherente pues será necesario decidir cuáles serán los cambios, cuándo se iniciarán, con qué intensidad se harán y quiénes los promoverán. La única forma de lograr los mejores resultados dentro de un régimen democrático es la programación, es decir, la reunión de todos los sectores o grupos interesados alrededor de la mesa de trabajo para planificar el esfuerzo y la participación en los frutos del mismo para cada sector. Todo ello mediante acuerdo mayoritario sobre las vías y conductas elegidas.

La programación de nuestra conducta en los próximos años —ante las exigencias del orden internacional, del orden regional y propias de nuestro país— deberá guiarse definidamente por objetivos de recuperación, crecimiento, desarrollo e independencia; la programación democrática constituye el único mecanismo para lograr, por la vía pacífica y racional, los cambios que nuestro país reclama desde hace varias décadas. Esta tarea, sólo es factible si los grupos —previamente concientizados, como quedó dicho— se organizan y se fortalecen alrededor de objetivos básicos comunes. Así, los individuos y los grupos podrán concretar sus acciones en conductas coherentes y significativas, y nuestra juventud podrá actuar positivamente impulsando, con su energía creadora, nuestra recuperación y nuestro crecimiento y desarrollo futuros.

El fruto de esta programación será un desarrollo auténtico, un proceso de cambio social con modificaciones trascendentales en las funciones y relaciones de los diferentes grupos de la sociedad, con atenuación en los desniveles de riqueza e ingreso y con extensión de oportunidades para los grupos hoy marginados.

Uruguay exige desarrollo. Su juventud se lo proporcionará.

# BIBLIOGRAFIA


ANICHINI, Juan J.: **El sector industrial.** Nuestra Tierra, Nº 21, Montevideo, 1969.

BANCO CENTRAL DEL URUGUAY - DEPARTAMENTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS: **Cuentas Nacionales,** Montevideo, 1969.

CIDE: **Plan N. de Desarrollo Económico y Social. Síntesis del Plan de Desarrollo Agropecuario.** Montevideo, 1965.

COSTA PINTO, L. A. **Estructura de clases y cambio social.** Paidos, Buenos Aires, 1964.

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES: **Uruguay: una política de desarrollo.** Cuadernos. Nº 17, Montevideo, 1966.

GERMANI, Gino: **Política y sociedad en una época de transición.** Paidos, Buenos Aires, 1968.

GRACIARENA, Jorge: **Poder y clases sociales en el desarrollo de América Latina.** Paidos, Buenos Aires, 1967.

IGLESIAS, Enrique V.: **Informe sobre el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social.** Repartido mimeografiado, Montevideo, 1965.

INSTITUTO DE ECONOMÍA: **Uruguay - Estadísticas básicas.** Universidad de la República, Montevideo, 1969.

**La Crisis económica.** Nuestra Tierra, Nº 26, Montevideo, 1969.

MINISTERIO DE GANADERÍA Y AGRICULTURA - CIDE Sector Agropecuario: **Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social. Síntesis del Plan de Desarrollo Agropecuario.** Montevideo, 1965.

SOLARI, Aldo: **El desarrollo social del Uruguay en la postguerra.** Alfa, Montevideo, 1967.

TISNÉS MONESTIER, Alberto: **El sistema bancario nacional y el desarrollo económico-social de nuestro país.** Trabajo inédito.

YUDELMAN, Montague y HOWARD, Frederic: **Desarrollo agrícola e integración económica en la América Latina.** Banco Interamericano de Desarrollo, 1969.

**RESERVE EL PROXIMO VOLUMEN DE "NUESTRA TIERRA"**

# LA SALUD EN EL URUGUAY

**JOSE ROYOL**

1\. EL URUGUAY INDÍGENA
Renzo Pi Hugarte

2\. EL BORDE DEL MAR
Miguel A. Klappenbach
Víctor Scarabino

3\. RELIEVE Y COSTAS
Jorge Chebataroff

4\. EL MOVIMIENTO SINDICAL
Germán D'Elía

5\. MAMÍFEROS AUTÓCTONOS
Rodolfo V. Talice

6\. IDEAS Y FORMAS EN LA ARQUITECTURA NACIONAL
Aurelio Lucchini

7\. EL SISTEMA EDUCATIVO Y LA SITUACIÓN NACIONAL
Mario H. Otero

8\. TIEMPO Y CLIMA
Sebastián Vieira

9\. IDEOLOGÍAS POLÍTICAS Y FILOSOFÍA
Jesús C. Guiral

10\. RECURSOS MINERALES DEL URUGUAY
Jorge Bossi

11\. ANFIBIOS Y REPTILES
M. A. Klappenbach y
B. Orejas-Miranda

12\. TIPOS HUMANOS DEL CAMPO Y LA CIUDAD
Daniel Vidart

13\. AVES DEL URUGUAY
Juan P. Cuello

14\. LA SOCIEDAD URBANA
Horacio Martorelli

15\. INSECTOS Y ARÁCNIDOS
Carlos S. Carbonell

16\. LA SOCIEDAD RURAL
Germán Wettstein - Juan Rudolf

17\. EL DESARROLLO AGROPECUARIO
Antonio Pérez García

18\. SUELOS DEL URUGUAY
Enrique Marchesi y Artigas Durán

19\. HIERBAS DEL URUGUAY
Osvaldo del Puerto

20\. COMERCIO INTERNACIONAL Y PROBLEMAS MONETARIOS
Samuel Lichtensztejn

EL TURISMO EN EL URUGUAY
Volumen extra

21\. EL SECTOR INDUSTRIAL
Juan J. Anichini

22\. FÚTBOL: MITO Y REALIDAD
Franklin Morales

23\. PECES DEL URUGUAY
Raúl Vaz-Ferreira

24\. EL LENGUAJE DE LOS URUGUAYOS
Horacio de Marsilio

25\. MEDIOS MASIVOS DE COMUNICACIÓN
Roque Faraone

26\. LA CRISIS ECONÓMICA
Instituto de Economía

27\. ÁRBOLES Y ARBUSTOS
Atilio Lombardo

28\. LA PRADERA
Esteban F. Campal

29\. EL LEGADO DE LOS INMIGRANTES - I
Renzo Pi Hugarte y Daniel Vidart

30\. LA PRODUCCIÓN
Pablo Fierro Vignoli

31\. PLANTAS MEDICINALES
Blanca A. de Maffei

32\. LA ECONOMÍA DEL URUGUAY EN EL SIGLO XIX
W. Reyes Abadie y
José C. Williman (h.)

33\. HACIA UNA GEOGRAFÍA REGIONAL
Asociación de Profesores de Geografía

34\. LA CLASE DIRIGENTE
Carlos Real de Azúa

35\. LAS CORRIENTES RELIGIOSAS
Alberto Methol Ferré

36\. RÍOS Y LAGUNAS
Raúl Praderi y Jorge Vivo

37\. PLANTAS ORNAMENTALES
Eduardo Marchesi

38\. LA VIVIENDA
Juan P. Terra

39\. EL LEGADO DE LOS INMIGRANTES - II
Daniel Vidart y Renzo Pi Hugarte

40\. GEOGRAFÍA DE LA VIDA
Rodolfo V. Talice y Jorge Chebataroff

41\. LOS TRANSPORTES
Luis Marmouget

42\. FRONTERA Y LÍMITES
Enrique Mena Segarra

43\. LA INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA
José L. Morador

44\. POLÍTICA Y SOCIEDAD
Antonio Pérez García

45\. LA CONSERVACIÓN DE LA FAUNA
Raúl Vaz-Ferreira

46\. LA CULTURA NACIONAL COMO PROBLEMA
Mario Sambarino

PERSPECTIVAS PARA UN PAÍS EN CRISIS
Luis Faroppa

LA SALUD EN EL URUGUAY
José Royol

**Precio de venta al público, sujeto a modificación de acuerdo con la ley Nº 13.720, del 16 de diciembre de 1968 (COPRIN); $ 160.—**